

CA1 TB41

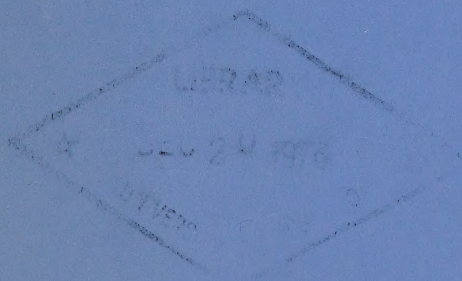
-76M13




Treasury  
Board

Conseil  
du Trésor

# A MANAGER'S GUIDE TO PERFORMANCE MEASUREMENT





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

CA1TB 41

- 76M13

Government  
Publication

# A MANAGER'S GUIDE TO PERFORMANCE MEASUREMENT

Performance Measurement Policy Division  
Planning Branch  
Treasury Board

MANAGER'S  
GUIDE  
TO  
PERFORMANCE  
MEASUREMENT

© Crown Copyrights reserved  
Catalogue No. BT 35-3/1976  
ISBN 0-662-00304-7

D.S.S. Publishing Centre  
C.G.P.B. Building  
Hull, Quebec  
October 1976



## Table of Contents

Page

Foreword

A Message from the President of the Treasury Board

ii

---

1 Introduction

1

---

2 The Concepts Underlying Performance Measurement

2

2.1 Why Measure Performance?

2

2.2 What Does Performance Mean in the Public Service?

2

2.3 How is Performance Measured?

6

---

3 The Application of Performance Measurement to Departmental Operations

7

3.1 Treasury Board Policy on Performance Measurement

7

3.2 Some Comments on the Application of Performance Measurement to Departmental Operations

7

3.3 Examples of Departmental Applications

9

APPENDIX A Glossary of Terms

21

APPENDIX B Reference Documents

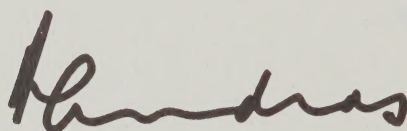
23

## A Message from the President of the Treasury Board

The manager in the Public Service is confronted by the continuous challenge: how to meet the needs of the public effectively and efficiently — particularly in the face of severe restrictions on resources. The intelligent application of the principles and techniques of good management is thus more important than ever. This need not involve complex administrative systems or the extensive use of electronic equipment. The relatively simple determination of how the performance of an organization varies over time can provide the base from which significant performance improvements can be realized.

This booklet presents a brief exposition of the concepts upon which performance measurement is based and illustrates, using examples drawn from actual departmental experiences, how the concepts can be applied. The examples show how savings have been achieved in the cost of providing essential government services.

A basic responsibility of Public Service managers is to ensure that the results for which they are responsible are being achieved as effectively and efficiently as possible. Application of the concepts described in this booklet will help to ensure that the means exist to assist managers in measuring the extent to which they are meeting this responsibility.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Andras', with a stylized, cursive script.

Robert Andras

To run their organizations successfully, managers must have available certain key items of information about their operations. This applies to all levels of management and to all kinds of organizations, in both the private and public sectors. Such information is particularly important in meeting their responsibilities for planning, executing and controlling the work done by their organizations.

Public Service managers, to whom this booklet is addressed, will want information to allow them to answer such questions as:

- How did the amount of work performed by their organization, in the period (year, quarter, month) just passed, compare to the amount done in the preceding period? What caused the change, if any?
- What specific goods and services did the organization produce? What was the average cost per unit of output produced during the period just completed? How did this compare to preceding periods?
- How did the quality of the goods and services produced vary over these same time periods? Are the clients of the organization (the public, other departments or other parts of the same department) satisfied with the goods and services provided? How is this determined?
- If the volume of work to be performed by the organization changed by a given percentage, how many more (or fewer) resources would be required to do the work?
- Could resources be used more efficiently if the level of service to clients were reduced? How much would the organization's efficiency change for a given change in the level of service?

- What percentage improvement (if any) in the efficiency of the organization, relative to the present levels, is being planned for the next period? How will the actual achievement be measured?

- To what extent is the work of the organization contributing to the achievement of the program, of which it forms a part?

While not **all** of these questions are relevant to **all** parts of the public service, **some** of them certainly are. The readers of this booklet should be able to satisfy themselves about their ability to answer these questions. And they should give consideration to the improvements that might be obtainable, if they were able to answer more of them.

This booklet describes the concepts of performance measurement. It shows how those concepts can be applied to departmental operations, so that managers may be better equipped to answer the questions they are faced with in their day-to-day operations. In this way, managers can improve the manner in which they plan and control their operations.

In a publication of this size, it is not possible to treat the subject in any great depth. A more detailed presentation appears in an earlier Treasury Board publication, Operational Performance Measurement, Vols. 1 and 2. Additional information on Treasury Board policy will be found in the Treasury Board Policy Statement, Circular 1976-25. Other references have been provided in Appendix B.



## 2.1 Why Measure Performance?

Before trying to define more exactly what performance is, and how it can be measured, it might be useful to determine why managers need to measure the performance of their organizations.

The performance of an organization is measured because the knowledge thus derived provides essential information for planning and controlling the operations of the organization. Without a knowledge of his organization's performance, a manager cannot accurately relate the staff and other resources required to meet given volumes of workload. When resources are limited, the manager who knows the performance capabilities of an organization has the information needed to decide how far performance must be improved to cope with an increase in workload. For example, if it is clear that a higher level of service is being provided than is, in fact, called for, this can be decreased to achieve an increase in efficiency. If new procedures are introduced to improve performance, the actual increase can be determined only by knowing what the performance was before and after the change. If performance is regularly monitored, significant deviations from plan can usually be detected in time to take corrective action. Finally, performance measurement provides an essential quantitative base for any management-by-objectives program.

It is important to understand that performance measurement is not a theoretical exercise, undertaken for its own sake. It is a practical, down-to-earth process for planning, evaluating, controlling and, most importantly, for improving the means by which government organizations produce and deliver their goods and services.

## 2.2 What Does Performance Mean in the Public Service?

The performance of an organization in the Public Service context may be defined as:

the extent to which its work is carried out within established specifications for the good or service produced, to the general satisfaction of the clientele served, within given cost and time constraints, and in such a manner as to support or contribute to the achievement of the organization's objectives.

Note that the definition demands, first, the identification of the output: exactly what good or service the organization is required to produce. It then demands the specification of the quality of that output, and the manner in which it is delivered to the client; the cost constraint in terms of the efficiency of production, which is the relationship between what is produced and the cost of producing it; and finally the effectiveness<sup>1</sup> of the operation: what contribution the output makes to the achievement of the organization's objectives.<sup>2</sup>

To clarify the ideas contained in the definition, some practical illustrations may be helpful. The outputs produced by government organizations are many and varied. Some, like Family Allowance and Unemployment Insurance cheques, postage stamps and superannuation payments, are tangible items and are delivered directly to the public. Others, like goods and materials from Supply and Services and office accommodation from Public Works, are tangible but are delivered not to the public but to other departments.

Some government services to the public are less tangible, like medical treatment, job placement interviews, manpower training

<sup>1</sup> Effectiveness is used throughout to mean the extent to which objectives, appropriate to the particular part of the organization being evaluated, are achieved.

<sup>2</sup> For definitions of other terms used in this paragraph and in others which follow, please refer to the Glossary, Appendix A.



and advisory services for veterans or the unemployed. These services can, however, be quantified to some extent like the more tangible goods mentioned in the preceding paragraph. If the costs of providing these goods and services are known, then the unit cost of each can be calculated. By comparing the change in unit costs, the relative efficiency of the producing organizations can be measured.

Some special services, such as scientific research or management consulting, are countable in terms of the number of projects undertaken; but the notion of using the variation of unit costs (per project) to indicate performance is meaningless, because of the great variations in cost from one project to another.

Adherence to specification, whether a good or service, is a measure of the quality of the output. For a cheque, it is the correctness of the amount and the correctness of the name and address of the recipient. For maintenance work it is the extent to which standards are met.

The manner in which the good or service is delivered to the client is a measure of the level of service. This is expressed in terms of timeliness and convenience: it is better service (more timely) to provide a Family Allowance cheque within four weeks of application, than within six weeks; on the other hand, it is poorer service (less convenient) if the Family Allowance recipient must obtain the cheque personally from a government office, rather than receiving the cheque by mail (as is, in fact, the case).

It has been stated earlier that some special services (research, consulting, etc.) do not lend themselves to measurement in terms of efficiency. They do, however, lend themselves to measurement in terms of service (quality and level) and, at times, effectiveness. For example, a consulting group which responds promptly to its client's request provides a better level of service than one which does not.

Effectiveness cannot always be quantified so that results can be expressed numeri-

cally, as in the case of efficiency. Furthermore, it usually becomes more difficult to determine the effectiveness of an organization the higher one moves up in the program activity structure. A first-line supervisor may have as a goal the production of a certain number of output units at a specified efficiency, quality and level of service. Assuming his organization's output is quantifiable and its inputs are known, the efficiency for a given time period can be calculated and compared to the target. Similarly the quality of the organization's output can be determined, as well as the manner in which it delivers the output (level of service), and these can be compared to their targets. The extent to which he achieves his goal (his organization's effectiveness), expressed in terms of efficiency and service, can thus be determined.

On the other hand, the effectiveness of an activity in improving the health of Canadians by providing, for example, better hospital services, is much more difficult, if not impossible, to determine. This is so because the health of Canadians (assuming health can be defined satisfactorily) is influenced by many factors, outside the control of the hospital services activity (e.g. food, environment, individual fitness, exposure to disease, etc.).

Effectiveness indicators must, therefore, be carefully considered in the context of the stated goals or objectives for the organization which is being evaluated. Their relevance as indicators will vary in accordance with the extent to which they reflect the contribution of the efforts of the organization, and the organization alone, to the achievement of the goals or objectives.

Effectiveness is obviously the principal concern of the manager: doing the **wrong** thing efficiently, or with good quality and level of service, is of no value in helping to achieve an organization's objectives.

The knowledge of overall costs by responsibility centres is certainly essential to sound financial management, but it is not enough for the measurement of performance. It is

the knowledge of the relationship of cost to output, and how it varies over time, as well as the knowledge of how all the performance indicators interact, that provide the manager with the information he needs to control and improve the performance of his operations.

An example from a departmental operation will help to bring these ideas into sharper focus. Consider the Excise Tax Audit function of Revenue Canada, Customs & Excise. The role, principal activities and performance indicators of this function are shown in outline form in Example 1. In this operation, outputs are readily identified and counted, and the efficiency and service

indicators are specific. In this example, an effectiveness indicator is also explicit.

Another example is that of Public Archives. The tabulation of its principal outputs and performance indicators is shown in Example 2. This program also has an explicit effectiveness indicator.

It should be emphasized that the activities and indicators given in these two examples are not meant to be complete; they are only the principal items, those considered to be the most useful in clarifying the concepts under discussion.

### **Example 1**

## **REVENUE CANADA, CUSTOMS AND EXCISE**

### **EXCISE TAX AUDIT**

#### **Principal Activities**

- periodic audit of about 65,000 manufacturers' and wholesalers' records to verify accuracy of reported tax liability (about 30,000 audits conducted annually)
- verification of refund claims (about 85,000 claims processed annually)

The operating budget for 1976/77 is \$14 million, with 740 man-years, decentralized into 11 regions.

#### **Performance Indicators**

##### **Efficiency**

- number of audits performed and refund claims processed per man-year

##### **Service (Quality and Level)**

- percentage of licensees contacted and informed of their tax obligations

##### **Effectiveness**

- tax change per audit\*

\* This term is defined in the departmental example in Section 3.3.

## Example 2

### PUBLIC ARCHIVES PROGRAM

#### Principal Activities

- acquiring, organizing and preserving historical documents
- storing and maintaining records
- providing advisory services on records management
- providing technical and advisory services on micrographics

The program is largely centralized in Ottawa, with an operating budget (1976/77) of \$13.8 million and 653 man-years. However, some 66 man-years are located in six regional record centres across Canada.

#### Performance Indicators

##### Efficiency

- number of cubic feet of records disposed of per man-day
- number of cubic feet of document records acquired and stored per man-day
- number of accessions processed per man-day

##### Service (Quality and Level)

- backlogs of items above
- average response time to requests for action

##### Effectiveness

- proportion of records successfully acquired out of total material identified for acquisition



## 2.3 How is Performance Measured?

The process for measuring the performance of an organization, in terms of efficiency, service (quality and level) and effectiveness, is straightforward and systematic. The principal steps are to:

- (a) determine what outputs are produced
- (b) determine the number of each kind of output produced in a given period
- (c) associate with, or allocate to, each output the cost of producing it during the same period
- (d) calculate the efficiency ratio for each output, i.e.  
$$\frac{\text{no. of output items produced}}{\text{cost of producing them}}$$
or calculate the unit cost by inverting the above ratio
- (e) calculate efficiency ratios for several periods and determine how they have varied; these can be expressed as index numbers relative to the base period and shown in a time series

(f) identify the appropriate service indicators for each output and determine how these have varied over time and, if possible, the relationships between service and efficiency.

(g) determine how the outputs contribute to the achievement of the organization's objectives and identify effectiveness indicators, when appropriate

(h) develop a simple means of reliably reporting performance information (together with the relevant financial data) to the responsible managers in a regular, timely manner.

In some instances, this process may become complicated; the discussion of such complications is beyond the scope of this booklet. A more detailed presentation of the subject is available in Operational Performance Measurement.

# 3 The Application of Performance Measurement to Departmental Operations

## 3.1 Treasury Board Policy on Performance Measurement

In 1969, as an outgrowth of its work on Planning, Programming and Budgeting, staff of the Treasury Board Secretariat started to work with a few departments and agencies to develop and install systems for measuring performance. In 1973, the Ministers of the Treasury Board approved the concept and directed that all departments and agencies establish systematic ways of regularly measuring the on-going performance of their operations, to the extent feasible. Treasury Board Secretariat staff have continued to assist departments in meeting the Ministers' goal of having Program Forecast submissions supported by performance data, beginning no later than the 1977/78 Program Forecast.

In early 1976, the Ministers of the Treasury Board reviewed the progress being made and directed that the work be accelerated. In July, 1976, the program was formalized through the issuance of Treasury Board Policy Circular No. 1976-25. The Policy section of the Circular is reproduced below:

## II Policy

### GENERAL STATEMENT

1. Departments and agencies of the federal government whose programs are subject to Treasury Board review will, wherever feasible, regularly measure the on-going performance of their operations in terms of the effectiveness with which their objectives are being achieved and the efficiency with which they are being administered.

### TIMING

2. As directed by Treasury Board Ministers in April 1973, departments and agencies were to begin to provide performance measurements, where appropriate, in support of their program requirements by no later than the 1977/78 Program Forecast.

3. Departments and agencies will continue to improve their ability to measure routinely the performance of their operations, for both

internal management and resource allocation purposes, so that by 1980 all will be using adequate and reliable systems, wherever feasible, for performance measurement. Progress towards this goal will be reviewed periodically by Treasury Board Secretariat officers.

The circular, which is commended for further reading, contains a considerable amount of reference information in its guidelines section and in the appendix. Copies are available in every department.

## 3.2 Some Comments on the Application of Performance Measurement to Departmental Operations

A few comments may be useful to clarify the extent to which performance measurement can be applied and how it might be adapted to the specific operations involved.

(a) The measures and indicators which are derived from the process already described are relative — to a reference or base year. They are not absolute measures in the sense of time standards derived from work measurement techniques. Such engineered time standards can be incorporated in the performance measurement process. However, the development of such standards is likely to be applicable in only certain specialized operations of a production nature. In using relative standards, managerial attention is focused on trends, or changes, in the measures and indicators, and on the answers to such questions as: is performance improving or worsening; have performance targets been met, etc.?

(b) Performance measurement focuses on organizations, not on individuals. Other approaches must be taken to appraise the work of individual managers and their personnel.

(c) Efficiency measures may not be appropriate for certain line operations, where outputs are difficult to identify or where they vary greatly. This is the case in most

project-oriented work, where the notion of projects/man-year (or its inverse, man-year cost/project) may have relatively little significance because projects vary so greatly in size, complexity and duration.

To illustrate how service and effectiveness indicators can be significant when efficiency indicators are not appropriate, consider again the example of the consulting group referred to briefly in Section 2.2. From the client's point of view, indicators of quality and level of service would include the time taken to respond to his request for assistance as well as the group's success in completing the project within the time and cost limits originally agreed to. Effectiveness can be rated in terms of the extent to which the project's objectives were met. For example, where savings were supposed to result from the installation of new procedures, the effectiveness of the group's work would be indicated by the extent to which the actual savings compared to those initially proposed.

Some overhead functions, such as financial and personnel administration, are also difficult to measure in terms of efficiency (except in the case of some large-scale, repetitive operations), although it should be possible to develop service and effectiveness indicators for them. Additionally, overhead functions can be controlled to some extent by expressing overhead costs as a percentage of total costs and monitoring the changes in the percentage over time.

(d) The selection of a reference or base period is important, in that it should represent as typical a period as possible from the operational point of view. It should be free from major re-organizations or large-scale changes in operating systems.

If the base period selected turns out to have been a poor choice, another more suitable period can be selected and the data can be rebased. When many outputs and organizational components are involved, this can be a tedious process and not one to be undertaken lightly.

(e) If an organization produces more than one output, these outputs may be combined

by a process called aggregation. This involves assigning weights to each output and deriving the total weighted output, as described in Operational Performance Measurement. The efficiency of the production of the combined, or aggregated, outputs is determined by dividing the total weighted output by the total input costs. A similar process can be used to combine the outputs of more than one responsibility centre.

Aggregation provides a means of coping with changes in the mixture of outputs from one time period to another. This is illustrated in the case of the District Maintenance Operations of the National Capital Commission, Section 3.3, which follows.

(f) When the work of an organization changes and outputs are added, it is necessary to incorporate the new outputs through rebasing or through the linking technique described in Volume 2 of Operational Performance Measurement. Outputs may be deleted through a similar, but simpler, application of the same technique.

Valid linking is, of course, preferable from the performance viewpoint because it maintains the continuity of the time series.

(g) It may **not** be important, for management planning and control purposes, to gather and allocate costs to relevant outputs with **absolute** accuracy. Where salaries form the bulk of operational costs, sufficient accuracy may be obtained using only man-years (or salaries) and ignoring the many other less significant items of expense. In certain cases, where it is difficult to determine exactly how costs should be divided among several outputs, it may be accurate enough to rely on managerial estimates.

(h) The information provided by performance measurement systems is also of value in resource allocation, because it provides data on past and present levels of performance, as a guide to assessing future requirements.



### 3.3 Examples of Departmental Applications

The following examples have been selected from a variety of government operations to illustrate the uses of performance measurement in planning and con-

trolling. These have been included in this publication with the approval of the organizations concerned.

#### HEALTH & WELFARE CANADA Income Maintenance Branch

##### Principal Activities

- administers the Family Allowance, Old Age Security, Guaranteed Income Supplement and Spouse Allowance programs which provide for transfer payments in excess of \$6.5 billion annually.

Over 3.5 million Family Allowance accounts and 2.0 million Old Age Security accounts are administered by this branch with an operating budget of \$31.6 million and 2,076 man-years (1976/77).

The organization is almost completely decentralized with a small head office in Ottawa and 95% of the staff located in ten regional and four district offices.

##### Performance Indicators

The branch performance measurement system has a standard structure with a maximum of eight measurable operations in the regional offices.

##### EFFICIENCY

Each measurable operation has an efficiency index and there are two main categories of operations:

- processing — number of accounts administered per man-year
- client services — units of service (client interview, telephone interview, field visit) performed per man-year.

##### SERVICE (QUALITY & LEVEL)

There are some 26 indicators, each of the eight measurable operations having its own set. Typical service indicators are:

- average elapsed time to process applications for benefits
- percentage of cheques returned
- processing error rates
- average waiting time for a client interview
- average response time for a field visit

### Management Use of Performance Measurement

Efficiency and service measures have been established for approximately 85% of the operations. Performance is reported monthly through a manual data collection and analysis system which requires only two man-years per year to maintain. Both regional and head office management can review and react to performance results on a monthly basis.

At the same time as branch management monitors movements in efficiency, it watches the level of service indicators. By so doing, management can achieve efficiency goals while maintaining an adequate level of service.

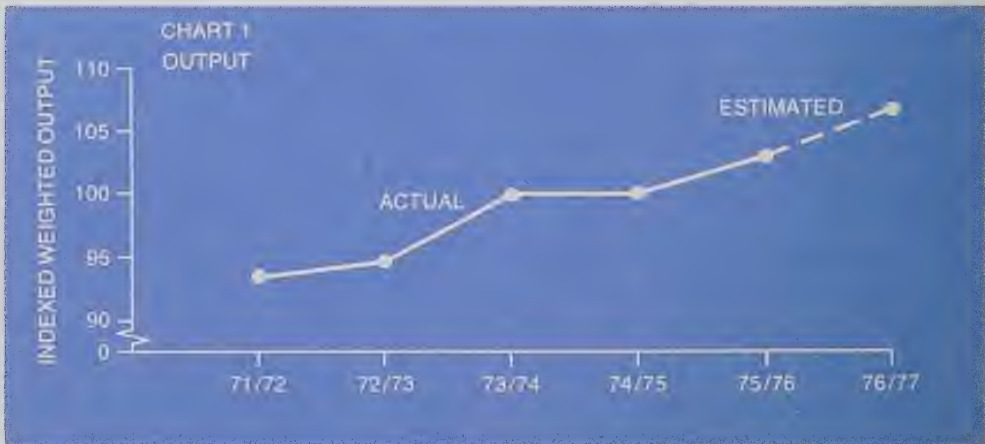
Over the four-year period 1971/72 to 1975/76, workload increased 9.5% (chart 1), while man-years decreased 3.1% (chart 2). This resulted in an efficiency improvement of 12.8% (chart 3). Meanwhile, the level of service has been improved significantly. As an example, over the period 1973/74 to 1975/76, the average response time for processing new Family Allowance applications improved from 11.4 to 5.8 days.

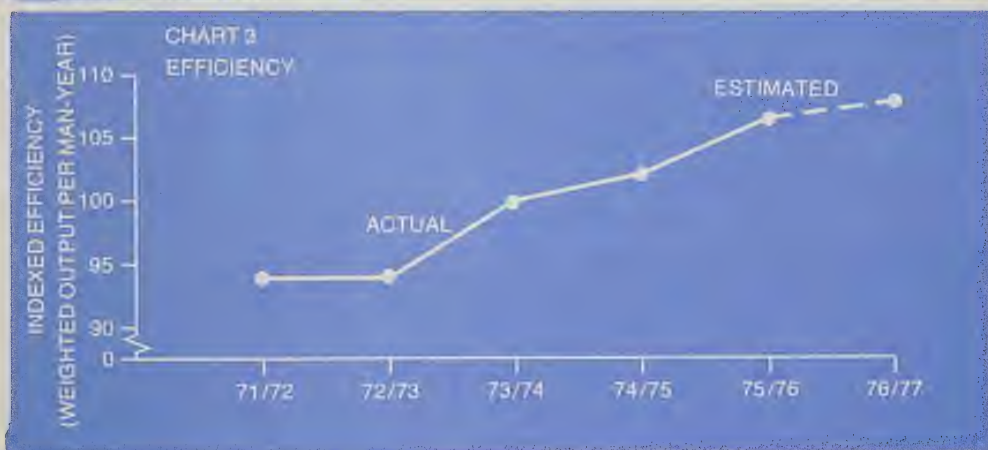
### REGIONAL COMPARISONS

Chart 4 shows the comparative productivity of the 10 regions for FY 1972/73. As a result of having this information, management was able to concentrate on improving the productivity of certain regions by exchanging innovative practices from similar regions with better performance.

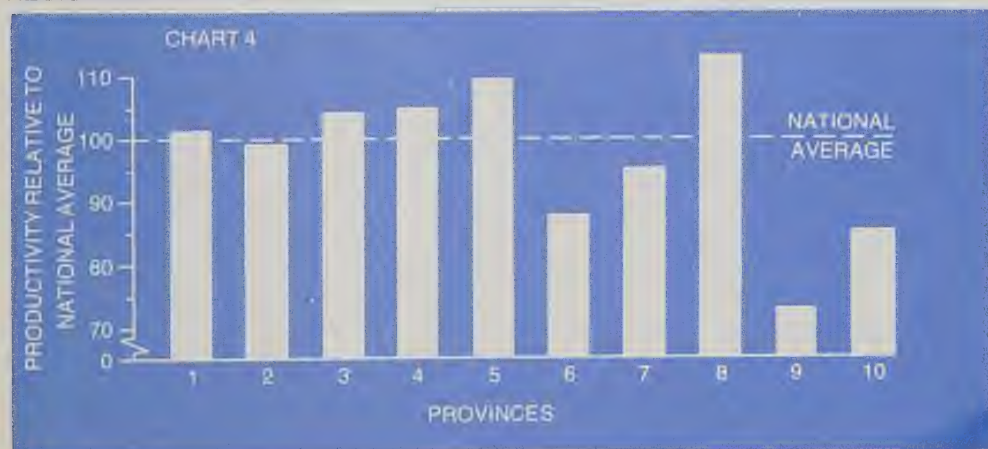
This, along with other innovations, resulted in the improvements described in the preceding section.

### FAMILY ALLOWANCE AND OLD AGE SECURITY





# REGIONAL OPERATIONS COMPARATIVE PRODUCTIVITY 1972/73





## HEALTH AND WELFARE CANADA Canada Pension Plan Branch

### Principal Activity

- administration of the Canada Pension Plan legislation. It operates in all parts of Canada except in the province of Quebec which has its own comparable plan. On a compulsory basis the Plan covers nearly everyone who is working. The operating budget in 1976/77 is about \$13.2 million and 768 man-years.

### Performance Indicators

#### EFFICIENCY

Efficiency measures have been established for over 90% of the operations. The principal measures of efficiency are the number of the following types of benefit applications processed per man-year:

- retirement pensions
- lump sum death benefits
- surviving spouse benefits
- orphan's benefit
- disabled contributor benefits
- benefits for the children of a disabled contributor

#### SERVICE (QUALITY & LEVEL)

The principal service indicators are:

- the average time taken to process and put benefit applications into pay
- error rates associated with the processing of applications
- the inventory of work on hand at the end of each month.

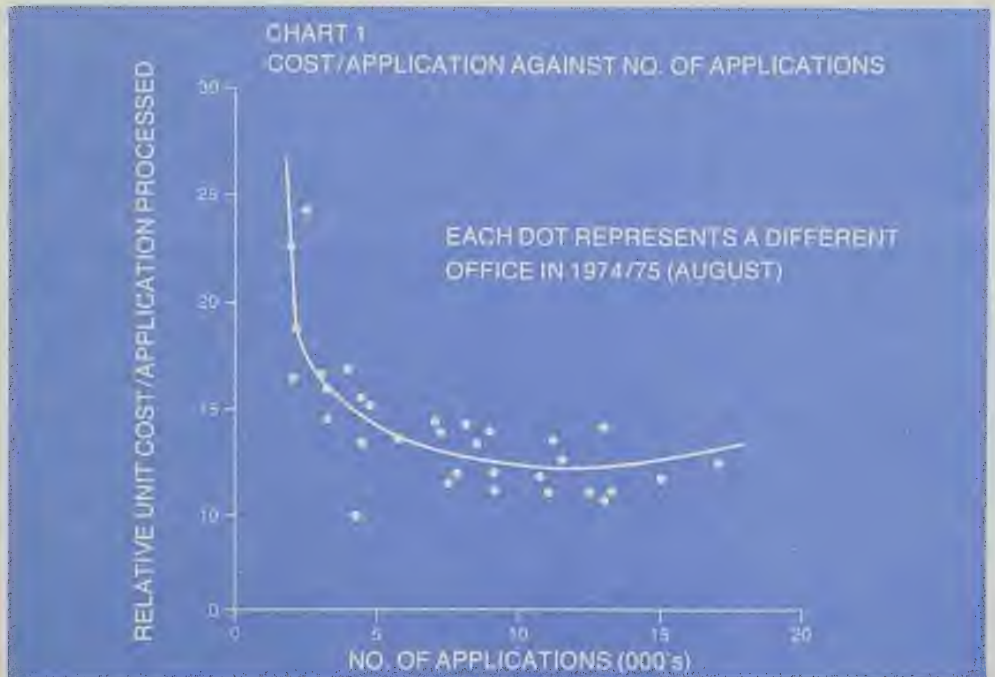
## Management Use of Performance Measurement

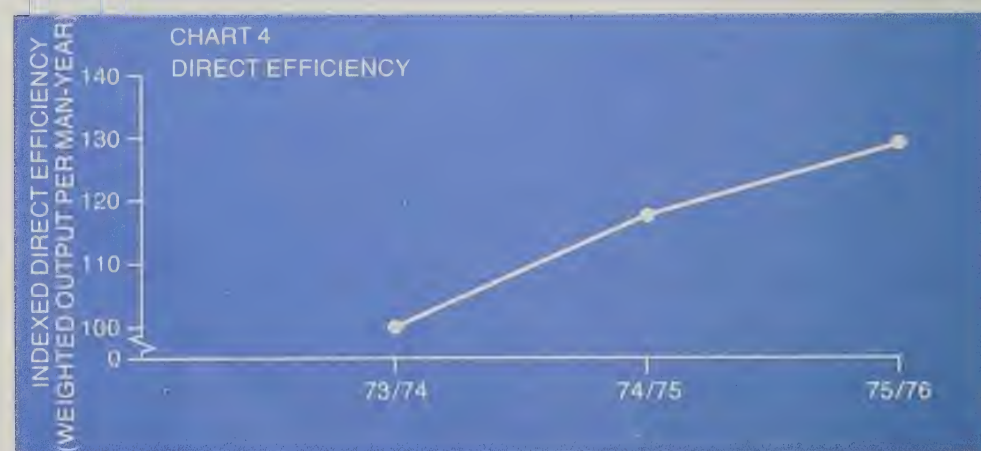
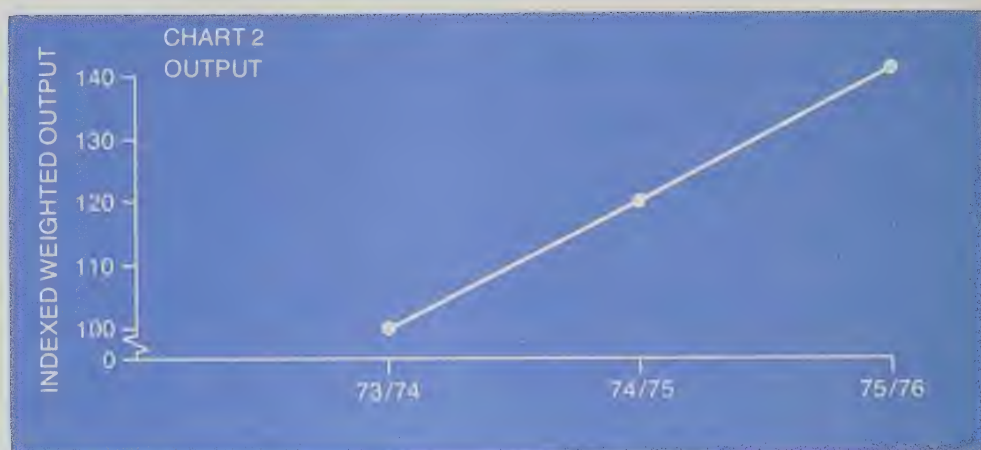
The Field Services Division, with over 400 man-years, is the largest division in the Branch. As expected, of the 40 or so District offices, the larger offices achieve the greatest economies, since their staffs can be more evenly loaded with work throughout the year. This is illustrated by chart 1, which is a plot of the relative unit cost per application processed against the corresponding volume of applications for each office.

Three principal ways in which this information can be used to plan and control manpower resources are:

- The offices located on the left hand (higher unit cost) portion of the curve can plan to accommodate an increase in workload by a less-than-proportionate increase in man-years due to an anticipated decline in the unit costs and a commensurate increase in efficiency.
- Management of the Division can consider, when deciding where to locate new offices, the possibility of locating them in the proximity of those offices that are past the point of lowest unit cost. Workloads and staff can be appropriately split to reverse the trend of rising unit costs.
- The visibility provided of offices experiencing significantly higher or lower unit costs than the average depicted by the curve, allows management to identify both strong performers and potential problem areas.

For the entire Canada Pension Plan Branch, **initial** results showed an increase in direct efficiency of 28.9% over a two-year period, 1973/74 to 1975/76 (see Chart 4). This was due to a 41.1% increase in output (Chart 2) accompanied by only a 9.5% increase in the man-years (Chart 3), associated with the measured operations.







# NATIONAL CAPITAL COMMISSION

## District Maintenance Operations

### Principal Activity

- maintenance and management of 8,500 acres of park, parkways and government grounds in the National Capital Region. The operating budget in the fiscal year 1976/77 was \$4.9 million and 283 man-years.

### Performance Indicators

#### EFFICIENCY

- the weighted number of maintained acres per man-hour and dollar
- the weighted number of work units for each sub-activity, (e.g. number of trees, square yards of flower beds, etc.) per man-hour and dollar

#### SERVICE (QUALITY & LEVEL)

- extent to which standards are met
- number of complaints

### Management Use of Performance Measurement

The implementation of performance measurement in the District Maintenance Operations of the National Capital Commission provides management with a two-tier system for effective control.

For senior management purposes this entails:

1. The efficiency of maintenance activities in terms of the weighted number of maintained acres of land per man-year and dollar
2. A set of quality standards for the overall maintenance of these acres to enable establishment of targets for achievement.
3. An objective assessment of maintained land to provide a measure of the extent to which targeted standards are met.

For middle management purposes this entails:

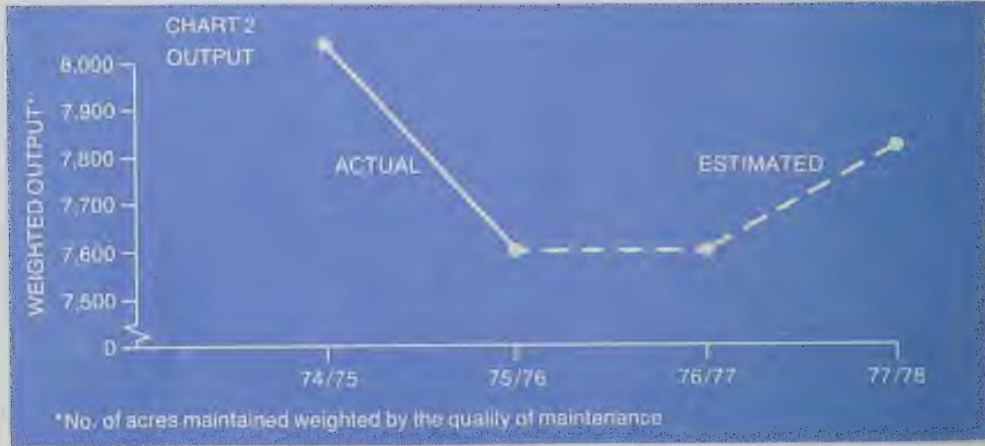
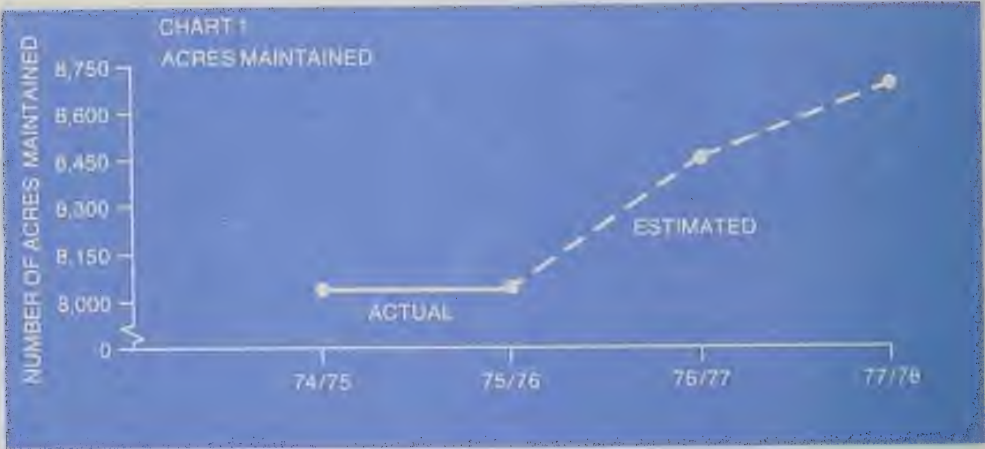
1. The efficiency of maintenance for sub-activities in terms of the weighted number of work units for each sub-activity per man-year and dollar.
2. A set of quality standards for monitoring the performance of sub-activities and to enable establishment of targets for achievement.

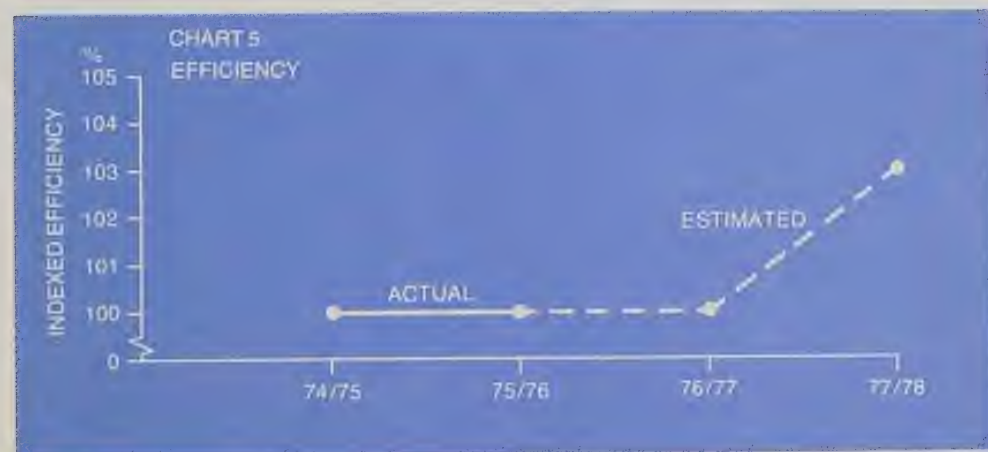
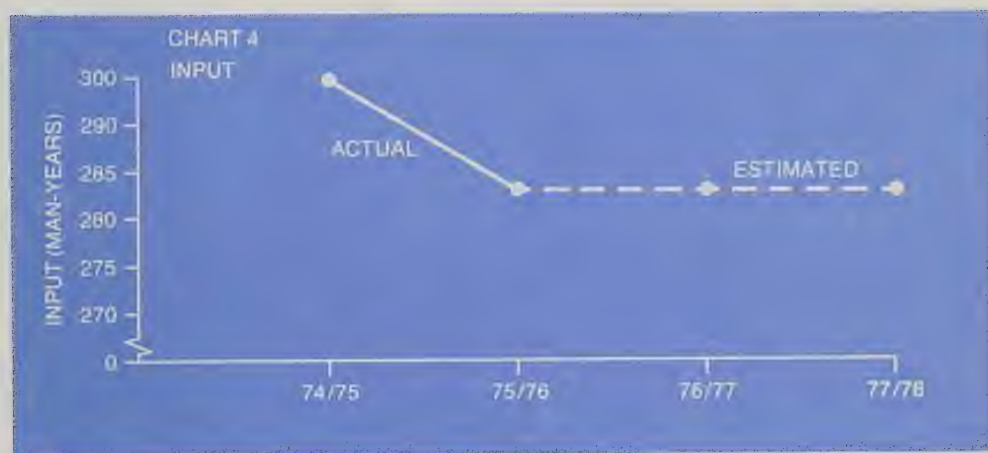
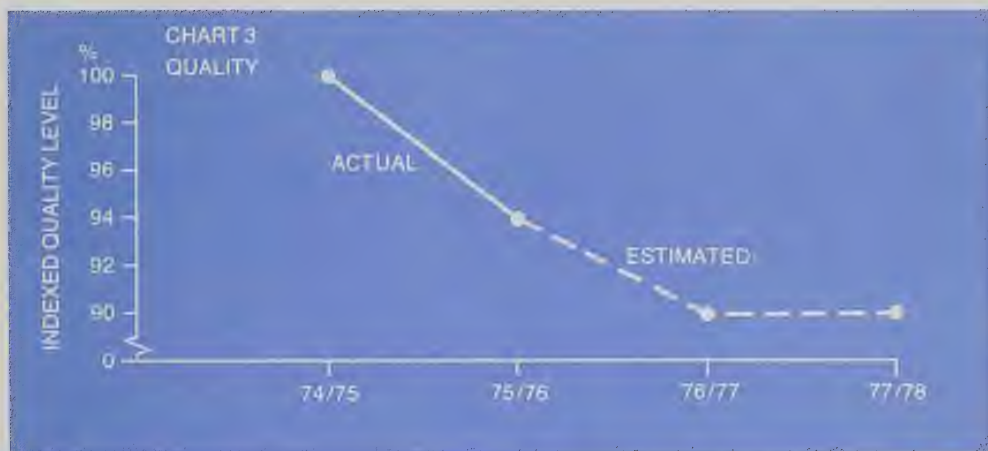
With this system, management was able to assess the results of trade-offs between efficiency and the quality of service. For example, in 1975/76, a decision was made to achieve a saving of 16 man-years from the estimated requirement. This resulted in a net decrease of 6% in the quality of maintenance, with no change in efficiency.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> The Commission has established five levels of quality for the maintenance operations; the acreage at each quality level is considered to be a separate output, with its own output weight. When, in the case above, an area of land was changed from one quality level to a lower level (a change in the output mix), the weighted output decreased. For this reason, while the total acreage increased during 1975/76 (Chart 1), weighted output (Chart 2) decreased. This decrease matched the decrease in input (Chart 4), so that the efficiency index (Chart 5) remained constant. The quality index decreased as shown in Chart 3.

In the subsequent fiscal year, 1976/77, the acreage of maintained land increased by 400 acres but an additional savings of 11 man-years below the calculated requirement was decided on. Again, the net effect was a further decrease of 4% in the quality of service with no change in efficiency. The result has been an increase in the number of complaints received from client departments and the general public.

In fiscal year 1977/78, the acreage of maintained land was expected to increase by 250 acres. It was decided, however, to maintain total acreage at the same quality standard of maintenance as in 1976/77 without additional man-years and and, thus, achieve a 3% increase in efficiency (Chart 5).







## REVENUE CANADA — CUSTOMS & EXCISE

### Excise Tax Audit

- periodic audit of about 65,000 manufacturers' and wholesalers' records to verify accuracy of reported tax liability. About 30,000 audits conducted annually.
- verification of refund claims. About 85,000 claims processed annually.

The operating budget for 1976/77 is \$14 million, with 740 man-years, decentralized into eleven regions.

#### Performance Indicators

##### EFFICIENCY

- number of audits performed and refund claims processed per man-year

##### SERVICE (QUALITY & LEVEL)

- percentage of licensees contacted and informed of their tax obligations

##### EFFECTIVENESS

- tax change per audit\*

#### Management Use of Performance Measurement

The measurement system was introduced in fiscal year 1971/72. Chart 1 shows that the output increased steadily until 1973/74 and then fell off. The input, Chart 2, which had been rising moderately up to 1973/74, climbed more rapidly. As a result, efficiency Chart 3, took a steep drop following 1973/74, after a very gradual decline in the period 1971/73 to 1973/74.

But the apparent drop in performance, as indicated by the declining efficiency, does not tell the whole story. As a result of having this performance information, the management of the Excise Branch was able to determine how to increase the effectiveness of the Excise Tax Audit. After undertaking a study to determine how best to achieve greater effectiveness, a new system of audit selection and procedures was adopted in 1973/74. The new approach used a cost recovery analysis as a basis for selection, rather than the strictly cyclical and global method of audit selection. Audits were concentrated on licensees with high revenue potential. Another change was the increased emphasis placed on the tax consulting role of providing information to licensees on their tax obligations and requirements.

These changes produced a positive result on the audit effectiveness indicator — tax change — defined as the monetary effect of the audit upon tax paid. This is graphically illustrated in Chart 4, where the tax change per audit is seen to rise sharply after 1973/74.

This is an example where the availability of performance information enabled management to make a trade-off between efficiency and effectiveness in favour of the latter, since a principal objective of the function was to maximize revenues due to the Crown. The Excise Branch will continue to refine the system to a point where a dollar of audit activity will generate a dollar of tax change (break-even point), thus maximizing effectiveness.

---

\* this term is defined in the text.

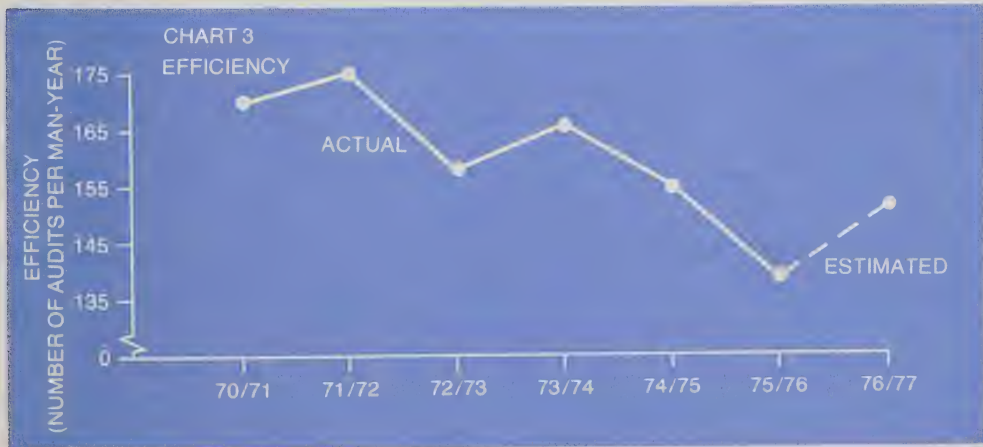
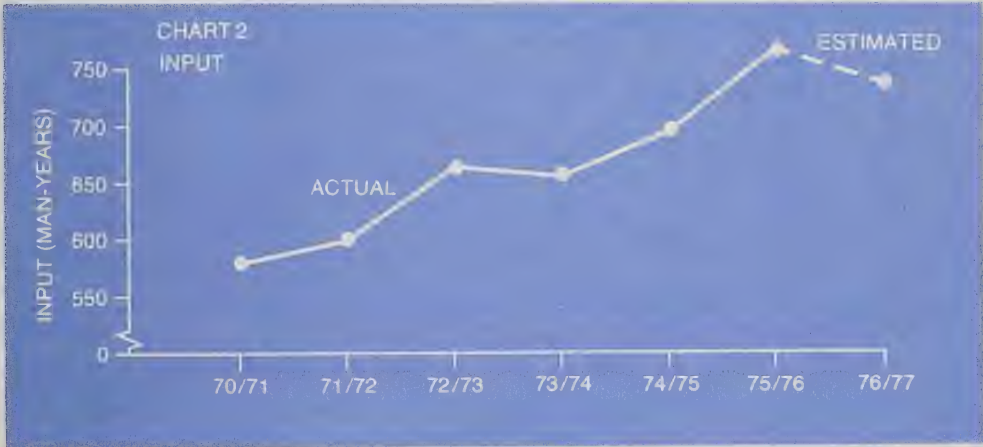
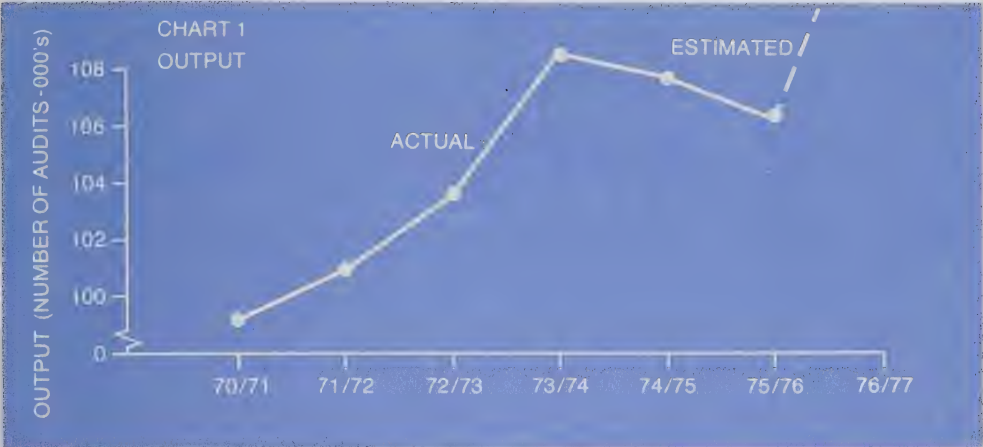


CHART 4  
EFFECTIVENESS





# Appendix A

## Glossary of Terms

<b>Activities:</b>	Alternative or complementary means of achieving an objective or set of objectives of a program.
<b>Aggregation:</b>	The combining of outputs or indexes through the application of appropriate weights.
<b>Base Period:</b>	A period of time, e.g. a year, quarter or month, selected as a base for comparing the performance during other time periods.
<b>Effectiveness:</b>	The extent to which an objective or goal is achieved.
<b>Efficiency:</b>	The ratio of output to related input.
<b>Index Number:</b>	A number which expresses the relative magnitude of a variable over time or between locations.
<b>Input:</b>	Resources, e.g. labour, capital and material, utilized in the production of output.
<b>Measurable Operation:</b>	An operation the output of which can be quantified.
<b>Operation:</b>	A work process occurring within a responsibility centre and producing a single type of output.
<b>Output:</b>	Goods and services produced.
<b>Output Weight:</b>	A numerical factor used to combine different outputs on a common basis for aggregation purposes. Unit cost is frequently used for this purpose.
<b>Overhead:</b>	All operational expenditures other than those identifiable with specific operational outputs.
<b>Performance of an Organization:</b>	The extent to which its work is carried out within established specifications for the good or service produced, to the general satisfaction of the clientele served, within given cost and time constraints, and in such a manner as to support or contribute to the achievement of the organization's objectives.
<b>Program:</b>	A group of related departmental activities designed to achieve specific objectives authorized by Parliament (see Activities).
<b>Responsibility Centre:</b>	An organizational unit in which the manager has been delegated authority to manage financial resources, including responsibility for determining financial requirements, controlling costs in relation to operational accomplishment, and exercising spending authority to approve charges against his budget.

<b>Service:</b>	The combination of quality (conformity of the output to specifications) and level (the manner in which the output is delivered).
<b>Unit Cost:</b>	The cost of producing a unit of output which can be expressed, for example, as X man-hours per unit or Y \$ per unit.
<b>Weighted Output Value:</b>	The total output derived by combining different outputs through the application of base period output weights.

## Appendix B

### References and Further Reading

1. Treasury Board, Operational Performance Measurement, Volumes 1 and 2. Ottawa, 1974.
2. Treasury Board, Policy Circular TB 1976-25, "Measurement of the Performance of Government Operations" Ottawa, July 31, 1976.
3. Mildred E. Katzell, Productivity: the Measure and the Myth. New York, 1975, American Management Association Survey report.
4. Joint Project by the Civil Service Commission, the General Accounting Office and the Office of Management and the Budget, Measuring and Enhancing Productivity in the Federal Government. Washington, June, 1973. Summary report and five special reports.
5. Ibid, Report on Federal Productivity. Volumes 1 and 2 and supplement to volume 1. Washington, June 1974.
6. City of New York, Productivity Program, Fiscal Year 1974-1975. New York, October, 1974.
7. "Symposium on Productivity in Government", Public Administration Review, No. 6, Nov/Dec. 1972. American Society for Public Administration, Washington.
8. Treasury Board, Benefit/Cost Analysis Guide. Ottawa, 1976.







1. Conseil du Trésor, Mesure de la performance des opérations, Volumes 1 et 2, Ottawa, 1974.
2. Conseil du Trésor, Circulaire CT 1976-25, "Mesure de la performance des opérations du gouvernement," Ottawa, le 31 juillet 1976.
3. Mildred E. Katzell, Productivity: the Measure and the Myth, New York, 1975, American Management Association Survey report.
4. Projet conjoint de la Civil Service Commission, du General Accounting Office et de l'Office of Management and the Budget, Measuring and Enhancing Productivity in the Federal Government, Washington, juin 1973. Rapport sommaire et cinq rapports spéciaux.
5. Idem, Report on Federal Productivity, Volumes 1 et 2 et supplément au volume 1. Washington, juin 1974.
6. City of New York, Productivity Program, Fiscal Year 1974-1975, New York, octobre 1974.
7. "Symposium on Productivity in Government", Public Administration Review, No. 6, Nov./Dec. 1972. American Society for Public Administration, Washington.
8. Conseil du Trésor, Guide de l'analyse avantages-coûts, Ottawa, 1976.



Période de référence:	Programme:	Service:	Valeur de l'extrant pondéré:
Période de temps, par exemple un an, un trimestre ou un mois, choisie comme base de comparaison de la performance constatée dans d'autres périodes de temps.	Groupe d'activités connexes d'un ministère, destinées à réaliser des objectifs précis autorisés par le Parlement (voir Activités).	Le mariage de la qualité (extrant conforme aux normes) et du niveau (manière dont le service est rendu).	Somme obtenue en combinant divers extrants au moyen des pondérations d'extrants de la période de référence.

<b>Activités:</b>	Moyens de rechange ou complémentaires de réaliser un objectif ou un ensemble d'objectifs d'un programme.
<b>Agrégation:</b>	Combinaison des extrants ou des indices en les pondérant de façon appropriée.
<b>Centre de responsabilité:</b>	Section organique dont le gestionnaire a reçu les pouvoirs de gérer les ressources financières, y compris la responsabilité de déterminer les besoins en fonds, de contrôler les coûts par rapport aux réalisations opérationnelles, d'exercer le pouvoir de dépenser et d'approuver les imputations à faire sur son budget.
<b>Coût unitaire:</b>	Ce qui en coûte pour produire d'une unité d'extrant, qu'on peut exprimer, par exemple, en heures-hommes ou en dollars à l'unité.
<b>Dépenses relatives aux fonctions auxiliaires:</b>	Toutes les dépenses d'opération qu'on ne peut pas rattacher à des extrants d'opération précis.
<b>Efficacité:</b>	Mesure dans laquelle un objectif ou un but est atteint.
<b>Efficience:</b>	Rapport des extrants aux intrants correspondants.
<b>Extrant:</b>	Les biens et les services produits.
<b>Extrant pondéré:</b>	Extrant décomposé par un facteur numérique pour permettre de bien déterminer l'agréгат de divers extrants. Pour cela, on utilise souvent le coût unitaire.
<b>Intrant:</b>	Ressources, par exemple main-d'oeuvre, capital et matériel servant à la production des extrants.
<b>Nombre-indice:</b>	Nombre qui exprime l'amplitude relative d'une variable dans le temps et entre les localisations.
<b>Opération:</b>	Processus de travail existant dans un centre de responsabilité et produisant un seul genre d'extrant.
<b>Opération mesurable:</b>	Opération dont on peut quantifier les extrants.
<b>Performance:</b>	La mesure dans laquelle une organisation accomplit son travail en se conformant aux normes établies à l'égard des biens ou des services produits, à la satisfaction générale des clients desservis, en respectant les contraintes financières et temporelles imposées, et de façon à appuyer la réalisation des objectifs de l'organisation ou à y contribuer.

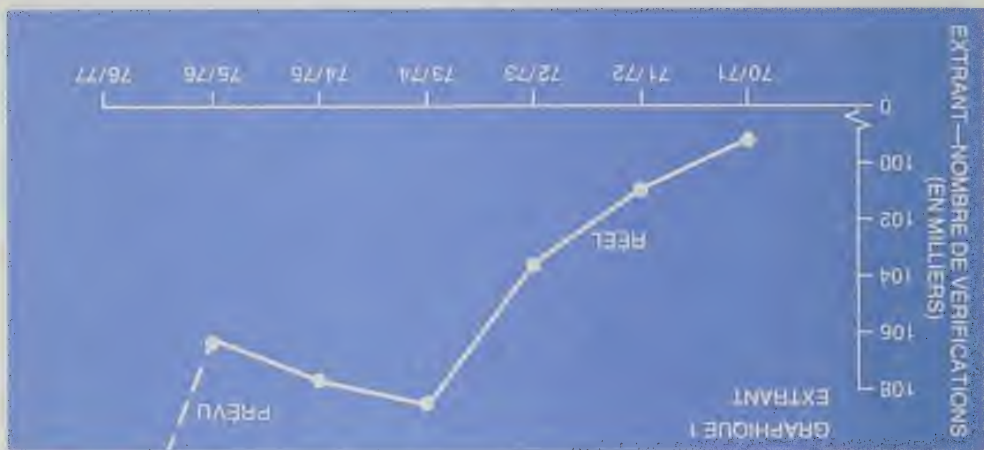
EFFICACITÉ—COTISATION MODIFIÉE  
PAR DOLLAR



EFFICIENCE—NOMBRE DE  
VÉRIFICATIONS PAR ANNÉE-HOMME



espère améliorer le système à l'avenir afin que le niveau de l'activité de vérification se fixe au point où un dollar supplémentaire produit un dollar supplémentaire de cotisation (c'est-à-dire le seuil de rentabilité), ce qui porterait l'efficacité au maximum.





# REVENU CANADA - DOUANES ET ACCISE

## Vérification de la Taxe d'Accise

### Activités principales:

- vérification périodique des livres d'environ 65,000 fabricants et grossistes en vue de contrôler l'exactitude de l'obligation contributive déclarée; on effectue environ 30,000 vérifications chaque année;
- la vérification des demandes de remboursement; on traite environ 65,000 demandes chaque année.

Le budget de fonctionnement pour 1976-1977 s'élève à \$14 millions avec 740 années-hommes. Les services sont décentralisés dans 11 régions.

### Indicateurs de performance:

#### EFFICIENCE

- nombre de vérifications effectuées et de demandes de remboursement traitées par année-homme

#### SERVICE (QUALITÉ ET NIVEAU)

- pourcentage de détenteurs d'un permis contactés et informés de leurs obligations fiscales

#### EFFICACITÉ

- cotisation modifiée par vérification\*

### Utilisation de la mesure de la performance par la direction

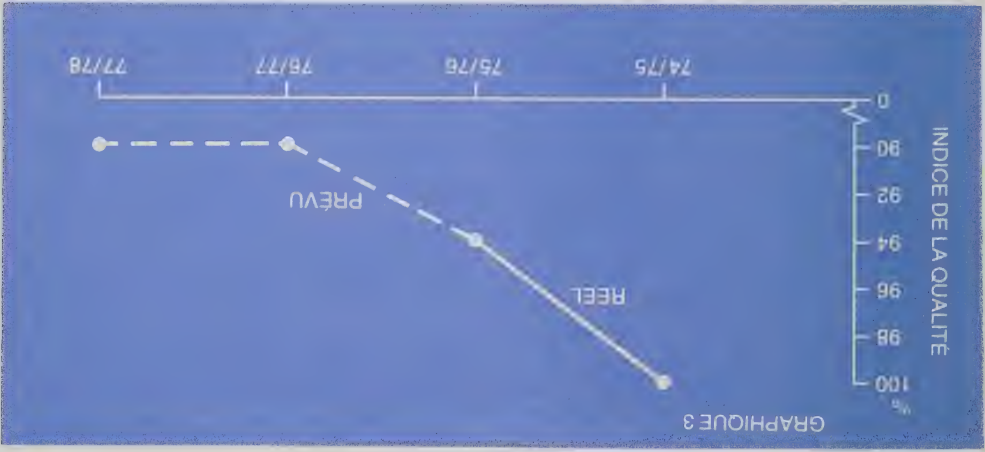
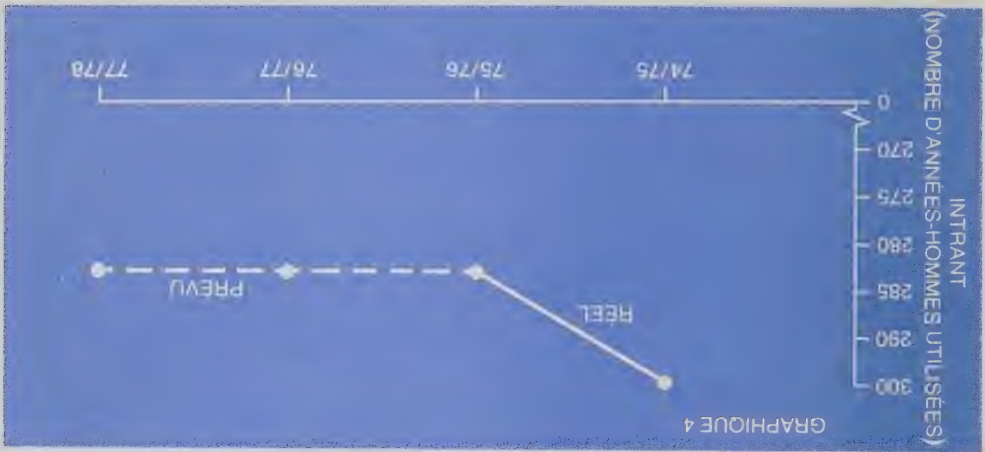
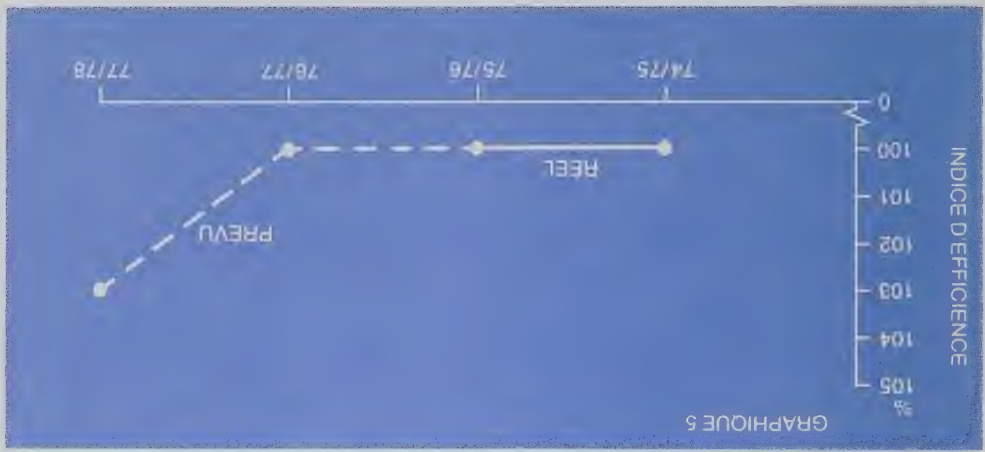
Le système de mesure a été instauré en 1971-72. Il ressort du graphique 1 que l'extrant a augmenté régulièrement jusqu'en 1973-74, puis a fléchi. L'intrant (graphique 2), qui avait augmenté modérément jusqu'en 1973-74 a pris un rythme plus rapide. En conséquence, l'efficacité (graphique 3), qui avait baissé peu à peu entre 1971-73 et 1973-74, a fléchi subitement après 1973-74.

Cependant, cette diminution de la performance que dénote une régression dans l'efficacité ne donne pas une image complète de la situation. Grâce aux renseignements sur la performance, les dirigeants de la Direction de l'Accise ont pu augmenter l'efficacité de la vérification de la taxe d'accise. Après avoir mené une étude afin de déterminer quel était le meilleur moyen d'atteindre cet objectif, ils ont adopté un nouveau système de sélection et de méthodes de vérification en 1973. Ce système utilise l'analyse du recouvrement des coûts comme critère de sélection, plutôt qu'une méthode strictement cyclique et machinale. La sélection des vérifications était axée sur les détenteurs de permis qui présentent un potentiel de revenu élevé. On a aussi travaillé davantage à informer les détenteurs de permis de leurs obligations en matière de cotisations.

Ces modifications ont eu un résultat bénéfique sur l'indicateur de l'efficacité de vérification — la cotisation modifiée — qui est en fait la conséquence monétaire en terme d'impôt perçu par suite d'une vérification. Le graphique 4 démontre que la cotisation modifiée par vérification a augmenté rapidement après 1973-74.

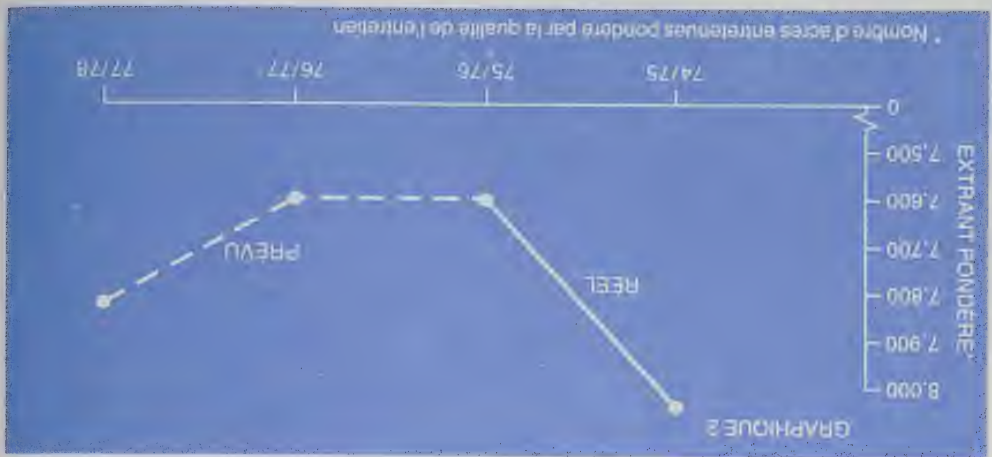
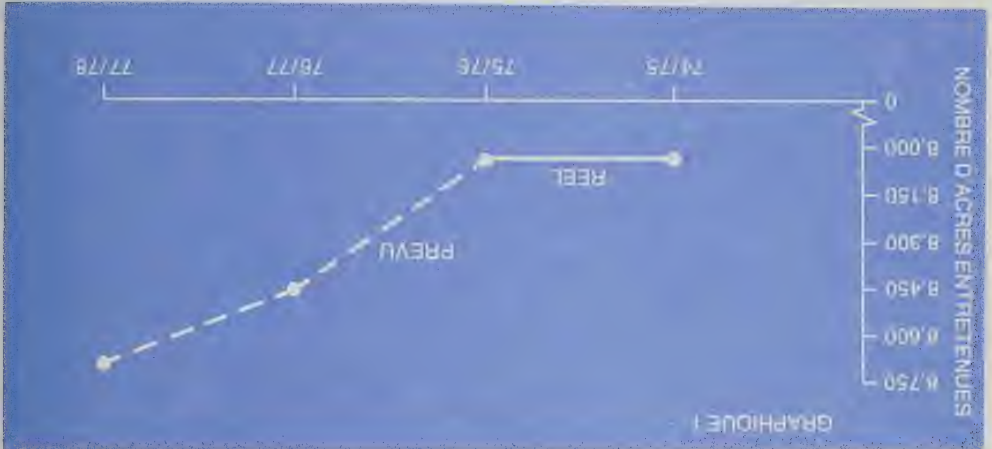
Voilà un exemple où les renseignements sur la performance ont permis à la direction de faire un compromis entre l'efficacité et l'avantage de l'efficacité, à l'avantage de l'efficacité, puisque le but principal dans ce cas était de porter au maximum les revenus de l'Etat. La direction de l'accise

\* Ce terme est défini dans le texte.



détérioration dans l'efficacité. Le nombre de plaintes reçues de la part des ministères-clients et du grand public a cependant augmenté.

Pour l'année financière 1977-78, on calcule que l'augmentation foncière sera de 250 acres. Il fut décidé de maintenir la qualité de l'entretien au niveau de celle en vigueur pendant 1976-77 et de ne pas augmenter le nombre d'années-hommes. On aura donc augmenté l'efficacité de 3 pour cent (graphique 5).



# COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE

## Opérations d'entretien paysager

### Activité principale:

- l'entretien de 8,500 acres de parcs, de promenades et de terrains gouvernementaux. Le budget de fonctionnement de l'année financière 1975-76 était de \$4.9 millions et de 283 années-hommes.

### Indicateurs de performance:

#### EFFICIENCE

- le nombre pondéré d'acres entretenues par heure-homme ou par dollar;
  - le nombre pondéré d'unités de travail pour chaque domaine de l'activité (par exemple, le nombre d'arbres, l'étendue des parterres, etc.), par heure-homme et par dollar.
- #### SERVICE (QUALITÉ ET NIVEAU)
- jusqu'à quel point les normes sont atteintes
  - nombre de plaintes

### Utilisation de la mesure de la performance par la direction

La mesure de la performance dans les opérations d'entretien des districts de la capitale nationale fournit une méthode efficace de contrôle.

Pour la haute direction, cela comprend:

1. L'efficacité de l'entretien, exprimée en fonction du nombre pondéré d'acres entretenues par année-homme et par dollar.

2. Des normes sur la qualité d'entretien de ces acres, qui permettent de fixer des objectifs.

3. Une évaluation impartiale des propriétés entretenues, permettant de mesurer jusqu'à quel point les objectifs sont atteints.

Pour la direction intermédiaire, cela comprend:

1. L'efficacité d'entretien d'un domaine d'activité en fonction du nombre pondéré d'unités de travail pour chaque domaine par année-homme et par dollar.

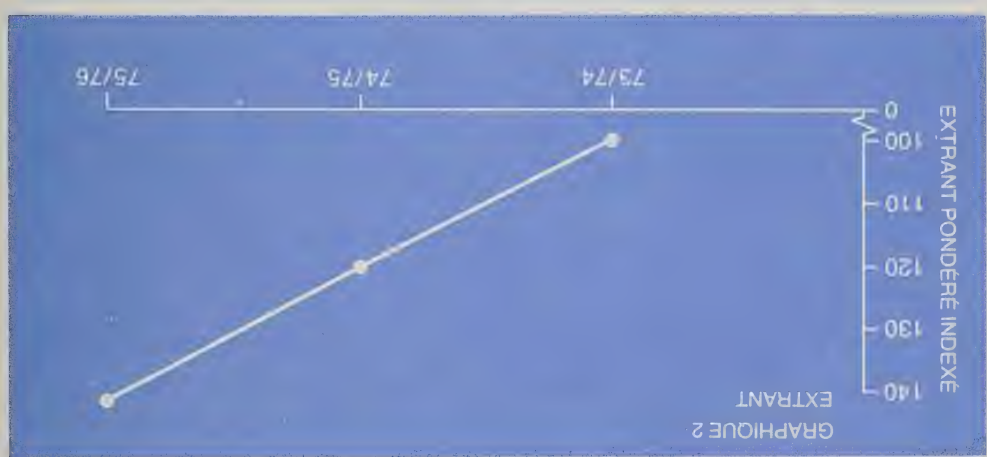
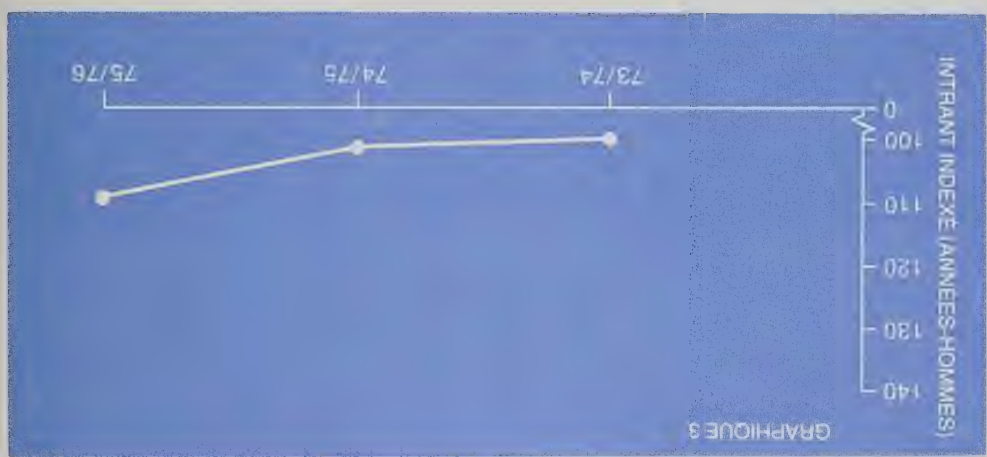
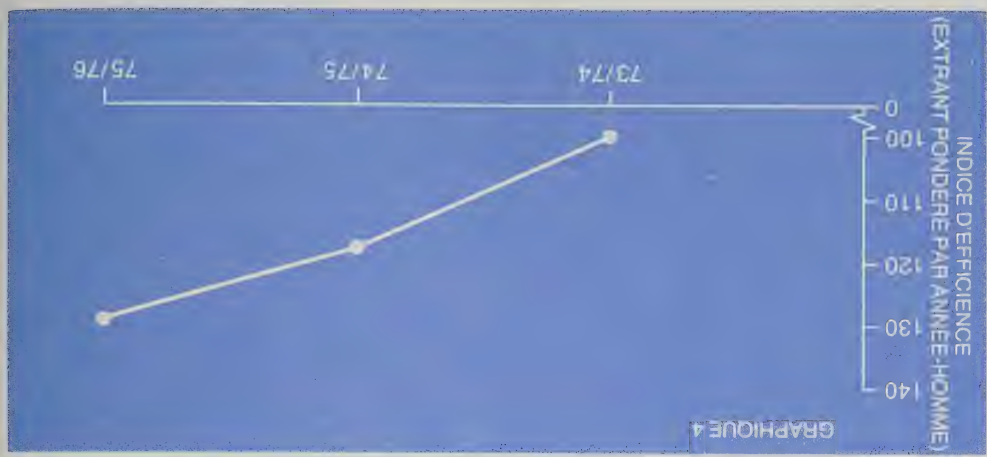
2. Des normes sur la qualité qui permettent de contrôler la performance dans un domaine donné et fixer les objectifs.

Cette méthode de mesure a permis à la direction d'évaluer les résultats des compromis entre l'efficacité et la qualité du service. Par exemple, en 1975-76 on a décidé de rogner de 16 années-hommes les exigences estimatives, ce qui a entraîné une baisse de six pour cent dans la qualité de l'entretien, sans aucune détérioration dans l'efficacité.<sup>1</sup>

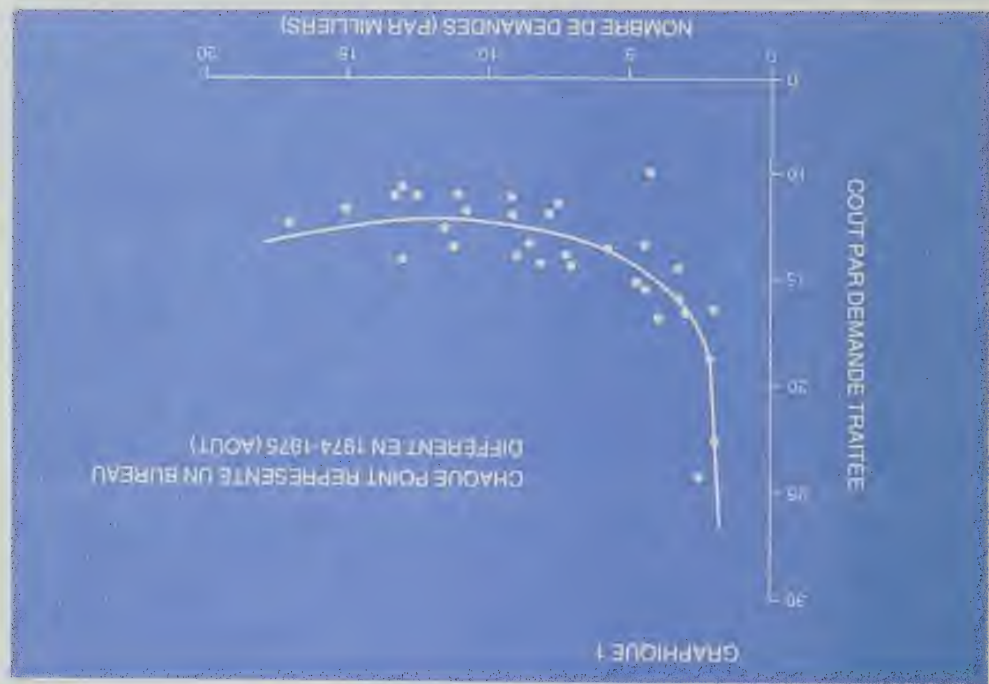
L'année financière suivante (1976-77), la Commission comptait 400 acres supplémentaires à sa charge; on a rogné cette fois 11 années-hommes des exigences estimatives, pour une baisse supplémentaire de 4 pour cent dans la qualité de l'entretien, mais sans aucune

<sup>1</sup> La Commission a défini cinq niveaux de qualité d'entretien: la superficie (nombre d'acres) à chaque niveau constitue un extrant distinct, pondéré à part. Donc, dans le cas à l'étude, lorsque la qualité d'entretien a diminué (modification de la répartition des extrants), l'extrant pondéré a diminué. C'est pourquoi, alors que la superficie totale a augmenté en 1975-76 (graphique 1), l'extrant pondéré (graphique 2) a diminué. Puisque cette diminution était égale à celle de l'intrant (graphique 4), l'indice d'efficacité (graphique 5) n'a pas changé. L'indice de la qualité a cependant diminué, comme le démontre le graphique 3.





- l'observation des bureaux qui enregistrent des coûts unitaires sensiblement supérieurs ou inférieurs à la moyenne illustrée par la courbe permet à la direction de détecter à la fois les bureaux dont la performance est élevée et les secteurs qui pourraient poser des problèmes.
- Pour la totalité de la Direction du régime de pensions du Canada, les **premiers** résultats indiquent une augmentation de l'efficacité de 28,9 pour cent au cours d'une période de deux ans, de 1973-74 à 1975-76 (voir le graphique 4). Cela est dû à une augmentation de l'extrant des opérations mesurées de 41,1 pour cent (graphique 2) accompagné d'une augmentation des années-hommes de seulement 9,5 pour cent (graphique 3).



Activité principale:

- administration du Régime de pensions du Canada. La Direction du RPC fonctionne dans toutes les parties du Canada, à l'exception de la province de Québec, qui a son propre régime analogue. Le Régime est obligatoire et vise presque tous ceux qui travaillent. Le budget de fonctionnement en 1976-77 s'élève à \$13,2 millions et l'effectif, à 768 années-hommes.

Indicateurs de performance:

EFFICIENCE

On a établi des mesures d'efficacité pour plus de 90 pour cent des opérations. Les principales mesures d'efficacité sont le nombre de demandes de prestation des types suivants traitées par année-homme:

- pensions de retraite;

- prestations de décès payées en une seule fois;

- prestations de conjoint survivant;

- prestations d'orphelin;

- prestations de cotisant invalide;

- prestations d'enfant de cotisant invalide.

SERVICE (QUALITÉ ET NIVEAU)

Les principaux indicateurs de service sont:

- le temps moyen nécessaire pour instruire les demandes de prestations et faire les versements;

- les taux d'erreur associés au traitement des demandes;

- l'arrivé de travail à la fin de chaque mois.

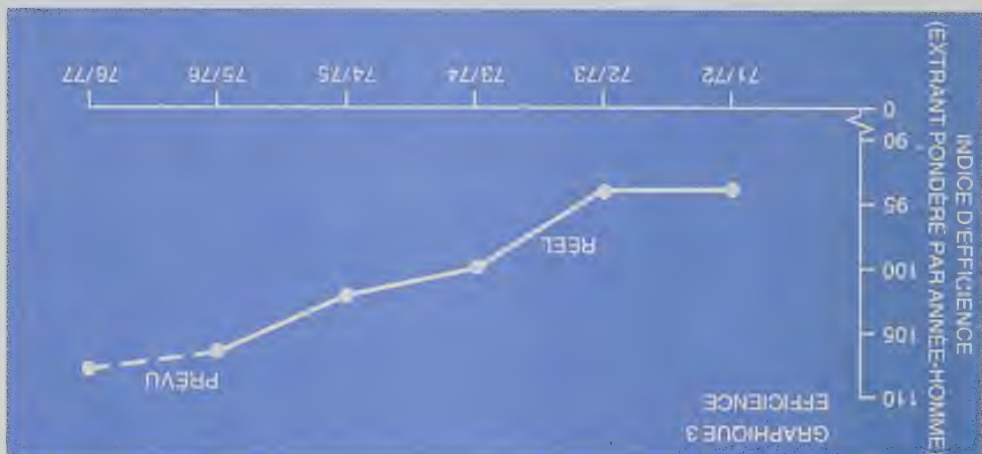
Utilisation de la mesure de la performance par la direction

Avec plus de 400 années-hommes, la Division des services régionaux est la plus importante division de la Direction du RPC. Comme on peut s'y attendre, sur les quelque 40 bureaux de district, les bureaux les plus importants réalisent les plus grandes économies, étant donné que la charge de travail peut être répartie plus uniformément sur l'ensemble de l'année. Ce fait est illustré par le graphique 1, qui est un relevé du coût par demande traitée par rapport au volume correspondant de demandes pour chaque bureau.

Il y a trois principales façons d'utiliser ces renseignements pour planifier et contrôler les ressources de main-d'œuvre:

- les bureaux indiqués dans la partie gauche (coût unitaire plus élevé) de la courbe peuvent s'arranger pour faire face à une augmentation du volume de travail en augmentant dans une proportion plus faible les années-hommes en raison du fléchissement prévu des coûts unitaires et d'une augmentation correspondante de l'efficacité;

- au moment de décider de l'emplacement des nouveaux bureaux, la direction de la division peut envisager la possibilité de les situer à proximité des bureaux qui ont dépassé le point du coût unitaire minimal; les charges de travail et le personnel peuvent être adéquatement partagés pour renverser la tendance des coûts unitaires croissants;



OPERATIONS RÉGIONALES EFFICIENCE COMPARÉE 1972-1973



Utilisation de la mesure de la performance par la direction

Des mesures d'efficience ont été établies pour environ 85 pour cent des opérations. Elles s'expriment en nombre de comptes administrés par année-homme. On utilise une méthode manuelle pour rassembler et analyser chaque mois des données sur la performance; cette méthode ne requiert que deux années-hommes par année. Les dirigeants, tant au siège social que dans les régions, peuvent suivre la performance d'un mois à l'autre et agir en fonction des données.

Tout en contrôlant les variations de l'efficience, la direction surveille l'indicateur de niveau de service. Ainsi, elle peut atteindre ses objectifs d'efficience tout en maintenant un niveau de service adéquat.

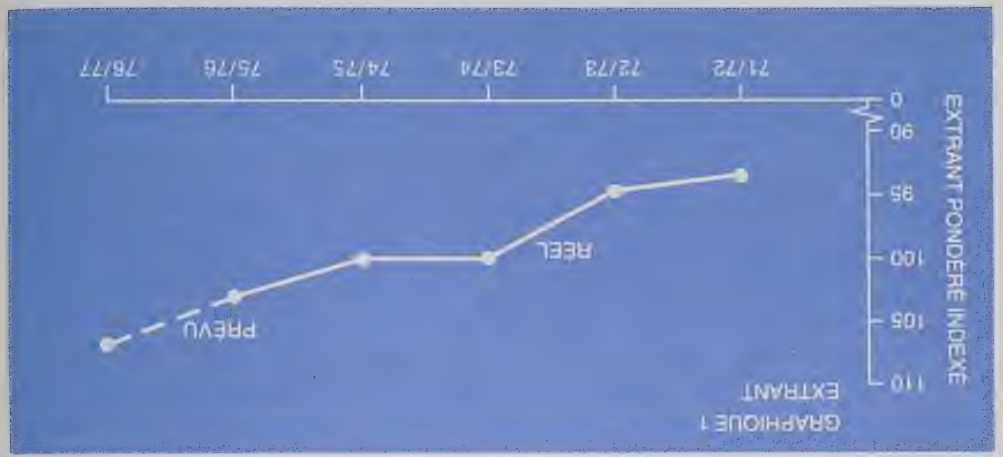
Au cours de la période comprise entre 1971-72 et 1975-76, le volume de travail a augmenté de 9.5 pour cent (graphique 1), tandis que le nombre d'années-hommes a baissé de 3.1 pour cent (graphique 2). Il en est résulté une amélioration de l'efficience de 12.8 pour cent (graphique 3). Entre-temps, le niveau de service s'est amélioré sensiblement. A titre d'exemple, au cours de la période comprise entre 1973-74 et 1975-76, le temps moyen requis pour traiter les nouvelles demandes d'allocations familiales est tombé de 1.4 à 5.8 jours.

COMPARAISONS INTERREGIONALES

Le graphique 4 compare la productivité des 10 bureaux régionaux pendant l'année financière 1972-73. Cette comparaison a permis à la direction de se concentrer sur l'amélioration de la productivité dans certaines régions en appliquant les méthodes utilisées dans d'autres régions ayant une meilleure performance.

Cette initiative, ainsi que d'autres innovations, ont entraîné les améliorations décrites dans la section précédente.

ALLOCATIONS FAMILIALES ET SECURITE DE LA VIEillesse



- le temps moyen pour traiter les demandes de prestations
- le pourcentage des chèques retournés
- le taux d'erreur de traitement
- la période moyenne d'attente pour une entrevue
- le délai moyen de la réponse concernant les visites sur les lieux.

Chacune des huit opérations pouvant être mesurée utilise un jeu de 26 indicateurs de service, SERVICE (QUALITÉ ET NIVEAU)

- traitement—nombre de comptes administrés par année-homme
- services aux clients (entrevues au bureau, par téléphone, visites sur les lieux) par année-homme.

Chaque opération pouvant être mesurée a un indice d'efficacité; il existe deux catégories principales d'opérations:

**Indicateurs de performance:**

L'organisation est presque complètement décentralisée, 95 pour cent du personnel étant réparti dans les 10 bureaux régionaux et les quatre bureaux de district.

On s'occupe de 3.5 millions de comptes d'allocations familiales et 2.0 millions de comptes de sécurité de la vieillesse. Le budget de fonctionnement est de \$31.6 millions et l'effectif est de 2,076 années-hommes (1976-77). L'organisation est presque complètement décentralisée, 95 pour cent du personnel étant réparti dans les 10 bureaux régionaux et les quatre bureaux de district.

Cette direction administre les programmes de paiements des allocations familiales, de la sécurité de la vieillesse, du supplément de revenu garanti, et des allocations aux conjoints; chaque année, sous l'empire de ces programmes, on vire plus de \$6.5 milliards.

**Activités principales**

**SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL CANADA  
Maintien du Revenu—Direction Générale**

**3.3 Exemples d'applications dans les ministères**

Les exemples suivants ont été choisis parmi toute une gamme d'opérations

ministérielles afin de démontrer l'utilisation de la mesure de la performance dans la planification et le contrôle. Les organisations concernées ont donné leur approbation pour l'inclusion de ce matériel.

Lorsque les salaires représentent la majeure partie des coûts de fonctionnement, l'utilisation des années-hommes (ou des salaires) seulement, sans égard aux nombreux autres postes de dépense moins importants, peut offrir une exactitude suffisante. Dans certains cas, lorsqu'il est difficile de déterminer exactement comment répartir les coûts entre plusieurs extrants, les estimations de la

direction peuvent très bien faire l'affaire.

h) Les renseignements fournis par les systèmes de mesure de la performance peuvent aussi être utiles lors de l'affectation des ressources car ils présentent des données sur les niveaux passés et actuels de performance qui peuvent servir de guide aux besoins futurs.

b) La mesure de la performance est axée sur les organisations, et non sur les individus. Il faut employer d'autres méthodes pour évaluer le travail de chaque gestionnaire et de son personnel.

c) Les mesures de l'efficacité peuvent ne pas être appropriées à certaines opérations axiales, où les extrants sont difficiles à déterminer ou varient considérablement. C'est le cas de la plupart des travaux organisés en projets, où la notion du rapport projet/années-hommes (ou l'inverse, le rapport coût en années-hommes/projet) peut avoir relativement peu de signification, du fait que la taille, la complexité et la durée des projets varient tellement.

Pour montrer combien les indicateurs de service et d'efficacité peuvent être révélateurs lorsque les indicateurs d'efficacité ne le sont pas, examinons encore l'exemple du groupe d'experts-conseils dont il a été brièvement question au paragraphe 2.2. Du point de vue du client, les indicateurs de qualité et de niveau de service comprendraient le temps qu'il faut pour répondre à sa demande d'aide ainsi que le succès du groupe à achever le projet dans le cadre des délais et des coûts convenus. L'efficacité peut être évaluée d'après la mesure dans laquelle les objectifs du projet ont été atteints. Par exemple, lorsque l'instauration de nouvelles méthodes était censée donner lieu à des économies, l'efficacité du travail du groupe serait déterminée par l'importance des économies effectivement réalisées par rapport à celles qui avaient été prévues au départ.

Certaines fonctions auxiliaires telles l'administration financière et la gestion du personnel sont également difficiles à mesurer sous l'angle de l'efficacité (saut pour certaines opérations importantes qui se répètent), mais il devrait être possible d'établir des indicateurs de service et d'efficacité à leur égard. D'autre part, on peut évaluer les fonctions auxiliaires jusqu'à un certain point en exprimant leur coût en pourcentage du coût total et en contrôlant les variations du pourcentage dans le temps.

d) La sélection d'une période de référence ou de base est importante en ce sens qu'elle

opérationnels.

doit représenter une période aussi représentative que possible du point de vue opérationnel. Elle devrait être située en dehors des périodes de grande réorganisation ou de modification d'envergure des systèmes

Si l'on s'aperçoit que la période de base ne convient pas, on peut en choisir une autre et rajuster les données en conséquence. Lorsque de nombreux extrants et éléments d'organisation sont en jeu, cette opération peut se révéler fastidieuse et ne doit pas être entreprise à la légère.

e) Lorsqu'une organisation produit plus d'un extrant, ceux-ci peuvent être combinés suivant une méthode dite d'agrégation. Chaque extrant est pondéré et on détermine le total pondéré de la façon décrite dans *Mesure de la performance des opérations*. L'efficacité de production de la valeur globale des extrants est obtenue en divisant l'extrant total pondéré par le coût total des intrants. On peut suivre une méthode semblable pour combiner les extrants de plusieurs centres de responsabilités.

L'agrégation permet de contrôler les variations périodiques dans l'ensemble des extrants. L'exemple sur les opérations d'entretien de la Commission de la capitale nationale démontre un cas d'espèce (section 3.3 ci-après).

f) Lorsque le travail d'une organisation évolue et que des extrants sont ajoutés, il faut incorporer les nouveaux extrants en établissant une nouvelle base ou par la technique de liaison décrite dans le volume 2 de *Mesure de la performance des opérations*. Les extrants peuvent être supprimés au moyen d'une application semblable, mais plus simple, de la même technique.

La liaison convenable est bien sûr préférable du point de vue de la performance car elle conserve la continuité des séries chronologiques.

g) Aux fins de la planification et du contrôle des gérants, il peut être nécessaire de relever et d'imputer les coûts aux extrants pertinents de façon **absolument** exacte.



### 3.1 Politique du Conseil du Trésor sur la mesure de la performance

En 1969, à la suite de ses travaux sur la rationalisation des choix budgétaires, le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor a commencé à travailler avec quelques ministères et organismes à l'élaboration et à l'instauration de systèmes de mesure de la performance. En 1973, les ministres du Conseil du Trésor ont approuvé le concept et ordonné que tous les ministères et organismes établissent des moyens qui leur permettraient, dans la mesure du possible, de mesurer systématiquement et régulièrement la performance continue de leurs opérations. Le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor a continué à aider les ministères à atteindre le but qu'ont fixé les ministères, c'est-à-dire que les présentations de prévisions de programme soient appuyées par des données sur la performance, au plus tard à partir de la prévision de programme de 1977-1978.

3. Les ministères et les organismes continueront d'améliorer leur aptitude à mesurer périodiquement et régulièrement la performance de leurs opérations, pour les besoins de la gestion interne et d'allocation des ressources, de manière qu'en 1980, ils aient tous adopté, dans la mesure du possible, des moyens efficaces et sûrs de mesure de la performance. Les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor examineront périodiquement les progrès réalisés dans la poursuite de cet objectif.

La circulaire, que l'on recommande comme lecture supplémentaire, contient une grande quantité de renseignements de base dans la section des lignes directrices et dans l'appendice. On peut s'en procurer des copies dans chaque ministère.

### 3.2 Quelques commentaires sur l'application de la mesure de la performance des opérations dans les ministères

Quelques observations seraient peut-être utiles pour éclaircir le champ d'application de la mesure de la performance et pour indiquer comment on pourrait l'adapter à certaines opérations précises.

a) Les mesures et les indicateurs obtenus grâce au processus déjà décrit correspondent à une année de référence ou de base. Il ne s'agit pas de mesures absolues comme le sont les normes de temps fournies par les techniques de mesure du travail. Ces normes de temps organisées peuvent être intégrées dans le processus de mesure de la performance, mais leur élaboration risque de n'être applicable qu'à certaines opérations spécialisées ayant un caractère de production. L'utilisation de normes relatives attire l'attention des gestionnaires sur les tendances ou les variations des mesures et des indicateurs, et sur les réponses à certaines questions telles que : La performance s'améliore-t-elle ou se détériore-t-elle ? Les objectifs de performance ont-ils été atteints ?

1. Les ministères et les organismes du gouvernement fédéral dont les programmes sont examinés par le Conseil du Trésor doivent, dans la mesure du possible, mesurer de façon périodique la performance de leurs opérations sous l'angle de l'efficacité avec laquelle elles atteignent leurs objectifs et de l'efficacité avec laquelle elles sont conduites.

2. Ainsi que l'ont ordonné les ministres du Conseil du Trésor en avril 1973, les ministères et les organismes devaient commencer à fournir, lorsqu'il y a lieu, des données sur la performance à l'appui de leurs exigences de

### ENONCÉ GÉNÉRAL

## II POLITIQUE



## 2.3 Comment mesure-t-on la performance?

La méthode servant à mesurer la performance d'une organisation en termes d'efficacité et de service (qualité et niveau) est directe et systématique. Les principales étapes consistent à:

- déterminer quels extrants sont produits;
- déterminer le nombre de chaque sorte d'extrants produits au cours d'une période donnée;
- établir le lien entre chaque extrant et son coût de production;
- calculer le rapport d'efficacité pour chaque extrant, c'est-à-dire

$$\frac{\text{no. d'articles d'extrant produits}}{\text{coût de leur production}}$$

ou calculer le coût unitaire en intervenissant ce rapport;

e) calculer les rapports d'efficacité pour plusieurs périodes et en établir les variations; on peut les exprimer comme nombres indices par rapport à la période de base et les présenter dans une série chronologique;

f) identifier les indicateurs de service appropriés pour chaque extrant et en établir les variations dans le temps et, si possible, les relations entre le service et l'efficacité;

g) déterminer comment les extrants favorisent la réalisation des objectifs de l'organisation et identifier les indicateurs d'efficacité, le cas échéant;

h) mettre au point un moyen simple de communiquer de façon sûre les renseignements concernant la performance (avec les données financières pertinentes) aux gestionnaires compétents, de façon régulière et en temps utile.

Dans certains cas, ce processus peut devenir compliqué et dépasser la portée de cette brochure. On trouvera un exposé plus complet du sujet dans *Mesure de la performance des opérations*.

## Exemple 2 PROGRAMME DES ARCHIVES PUBLIQUES

### Activités principales

- acquérir, organiser et préserver des documents historiques;
- entreposer et maintenir des dossiers;
- fournir des services consultatifs sur la gestion des documents;
- fournir des services techniques et consultatifs sur la micrographie.

Le programme, largement centralisé à Ottawa, a un budget de fonctionnement (1976-1977) de \$13,8 millions et de 653 années-hommes. Cependant, quelque 66 années-hommes sont réparties dans six dépôts de documents régionaux au Canada.

### Indicateurs de performance

#### Efficace

- le nombre de pieds cubes de documents traités par jour-homme;
- le nombre de pieds cubes de documents acquis et entreposés par jour-homme;
- le nombre d'acquisitions traitées par jour-homme.

#### Service (qualité et niveau)

- l'arriéré des opérations précitées;
- le temps de réponse moyen aux demandes de service.

#### Efficacité

- la proportion des documents que l'on a réussi à acquérir par rapport à la totalité des documents dont l'acquisition était envisagée.

## Activités principales

- la vérification périodique des livres d'environ 65,000 fabricants et grossistes en vue de contrôler l'exactitude de l'obligation contributive déclarée; on effectue environ 30,000 vérifications chaque année;
  - la vérification des demandes de remboursement; on traite environ 85,000 demandes chaque année.
- Le budget de fonctionnement pour 1976-77 s'élève à \$14 millions avec 740 années-hommes. Les services sont décentralisés dans 11 régions.

## indicateurs de performance:

## Efficiency

- nombre de vérifications effectuées et de demandes de remboursement traitées par année-homme.
- Service (qualité et niveau)
  - pourcentage de détenteurs d'un permis contactés et informés de leurs obligations fiscales.
- Efficacité
  - cotisation modifiée par vérification \*

- cotisation modifiée par vérification\*

centre de responsabilité est certainement indispensable à une saine gestion financière, mais ce n'est pas suffisant pour la mesure de la performance. Ce sont le rapport entre l'extrait et ce qu'il coûte, ainsi que ses variations dans le temps, qui fournissent au gestionnaire les informations dont il a besoin pour contrôler et améliorer la performance des opérations.

Un exemple tiré des opérations d'un ministère aidera à préciser ces notions. Examinons la fonction de vérification comptable des taxes d'accise de Revenu Canada (Douanes et Accise). Le rôle, les principales activités et les indicateurs de performance de cette fonction sont esquissés dans l'exemple 1. Dans cette

opération, les extraits peuvent être facilement déterminés et compilés, et les indicateurs d'efficacité et de service sont spécifiques. Ici, l'indicateur d'efficacité est également évident.

Le deuxième exemple est celui des Archives publiques. Il expose les principaux extraits et indicateurs de performance de ce programme. Là encore, ce programme comporte un indicateur d'efficacité explicite.

Il convient de souligner que les activités et les indicateurs dont il est question dans ces exemples ne sont pas complets; ils ont été choisis pour éclaircir les concepts à l'étude

les traitements médicaux, les entrevues de placement, la formation de la main-d'œuvre et les services consultatifs fournis aux anciens combattants ou aux chômeurs. Dans une certaine mesure, ces services peuvent néanmoins être quantifiés comme les biens tangibles mentionnés dans le paragrraphe précédent. Une fois le coût de ces biens et services connu, il est alors possible d'en calculer le coût unitaire. En comparant l'évolution du coût unitaire, il est possible de mesurer l'efficacité relative des organisations productrices.

Certains services particuliers tels que la recherche scientifique ou les conseils en gestion peuvent être comptés par le biais du nombre de projets entrepris; cependant, utiliser les variations du coût unitaire (par projet) comme indication de la performance n'est pas valable car le coût varie grandement d'un projet à l'autre.

L'observation des normes, que ce soit pour un bien ou un service, est une mesure de la qualité de l'extrait. Pour un chèque, c'est l'exactitude du montant, du nom et de l'adresse du bénéficiaire. Pour du travail d'entretien, c'est la mesure dans laquelle on observe les normes.

La façon dont le bien ou le service est livré au client est une mesure du niveau de service. Il s'exprime en termes d'opportunité et de commodité; faire parvenir un chèque d'allocation familiale dans les quatre semaines plutôt que dans les six semaines de la demande constitue un meilleur service (plus opportun); d'autre part, le service est moins bon (moins commode) si le bénéficiaire doit aller chercher son chèque en personne à un bureau du gouvernement plutôt que de le recevoir par le courrier (comme c'est le cas en réalité).

On a affirmé plus tôt que certains services particuliers (la recherche, les conseils en gestion, etc.) ne se mesurent pas en termes d'efficacité. On peut cependant les mesurer en termes de service (quantité et niveau) et, parfois, d'efficacité. Par exemple, un groupe d'experts-conseils qui répond rapidement à la demande de son client fournit un meilleur niveau de service qu'un autre qui ne le

fait pas.

On ne peut pas toujours quantifier l'efficacité, comme c'est le cas pour l'efficacité. De plus, il est habituellement plus difficile de déterminer l'efficacité d'une organisation au fur et à mesure que l'on monte dans la hiérarchie des programmes et des activités. Un surveillant de premier niveau peut avoir comme objectif la production d'un certain nombre d'unités d'extrait avec une efficacité, une qualité et un niveau de service précis. En supposant que l'on peut quantifier l'extrait et que les intrants sont connus, l'efficacité pour une période de temps donnée peut être calculée et comparée à l'objectif. On peut aussi déterminer la qualité de l'extrait et la façon dont il est livré (niveau de service) et les comparer aux objectifs. La mesure dans laquelle le surveillant atteint son objectif (l'efficacité de son organisation), exprimée en termes d'efficacité et de niveau de service, peut donc être déterminée.

D'autre part, il est beaucoup plus difficile, sinon impossible, de déterminer l'efficacité d'une activité dont le but serait d'améliorer la santé des Canadiens en fournissant, par exemple, de meilleurs services hospitaliers. Il en est ainsi parce que la santé des Canadiens (en supposant qu'on puisse définir le terme santé de façon satisfaisante) est affectée par plusieurs facteurs qui échappent au contrôle des services hospitaliers (l'alimentation, l'environnement, la condition physique, le fait d'être exposé à des maladies, etc.).

On doit donc étudier soigneusement les indicateurs d'efficacité, dans le contexte des objectifs établis pour l'organisation que l'on évalue. Leur pertinence en tant qu'indicateurs variera en fonction de la mesure dans laquelle ils reflètent la contribution des efforts de l'organisation, et de celle-ci seulement, à la réalisation des buts ou des objectifs.

L'efficacité est la préoccupation principale du gestionnaire: faire la mauvaise chose de façon efficace ou avec une bonne qualité et l'organisation à atteindre ses objectifs.

La connaissance des coûts globaux par



## 2.1 Pourquoi mesurer la performance?

Avant de tenter de définir avec plus d'exactitude ce qu'est la performance et comment il est possible de la mesurer, il serait peut-être utile d'établir pourquoi les gestionnaires doivent la mesurer.

La mesure de la performance d'une organisation fournit les informations essentielles à la planification et au contrôle des opérations. S'il ne connaît pas la performance de son organisation, le gestionnaire est dans l'impossibilité de déterminer avec exactitude les ressources, humaines et autres, requises pour subvenir à un volume de travail donné. Avec des ressources limitées, le gestionnaire qui connaît les possibilités de performance d'une organisation dispose de l'information nécessaire pour décider dans quelle mesure il faut améliorer la performance pour faire face à une augmentation de la charge de travail. S'il ressort, par exemple, que le niveau de service fourni est plus élevé qu'il n'est vraiment nécessaire, il est possible de l'abaisser et de réaliser ainsi un gain d'efficience. Si l'on adopte de nouvelles méthodes en vue d'améliorer la performance, on ne peut établir le succès obtenu que si l'on peut comparer la performance avant et après le changement. Lorsque la performance est régulièrement contrôlée, il est habituellement possible de détecter les graves erreurs de parcours à temps pour prendre des mesures correctives. Enfin, la mesure de la performance fournit un fondement quantitatif indispensable à un programme de gestion par objectifs.

Il importe de comprendre que la mesure de la performance n'est pas un exercice théorique et une fin en soi. C'est une façon pratique et concrète de planifier, de contrôler et, avant tout, d'améliorer les moyens par lesquels les organisations du gouvernement produisent et fournissent leurs biens et services.

La performance d'une organisation, dans le contexte de la Fonction publique, peut se définir comme suit :

la mesure dans laquelle elle accomplit son travail en se conformant aux normes établies à l'égard des biens ou des services produits, à la satisfaction générale des clients desservis, en respectant les contraintes financières et temporelles imposées, et de façon à appuyer la réalisation des objectifs de l'organisation ou à y contribuer.

Il convient de noter que la définition exige d'abord que l'on détermine l'extrant, c'est-à-dire ce que l'organisation est tenue de produire en fait de biens et de services. Elle exige ensuite que l'on établisse la norme de qualité de cet extrant et la manière dont il est fourni au client; l'incidence des contraintes budgétaires sur l'efficacité de la production, c'est-à-dire le rapport entre le produit et son coût; et enfin, l'efficacité<sup>1</sup> de l'opération, c'est-à-dire en quoi l'extrant favorise la réalisation des objectifs de l'organisation?

Pour préciser les idées contenues dans la définition, il peut se révéler utile de donner quelques exemples pratiques. Les extrants produits par les organisations du gouvernement sont nombreux et variés. Certains, comme les allocations familiales et les chèques d'assurance-chômage, les timbres-poste et les pensions de retraite sont des choses tangibles livrées directement au public. Les autres, comme les biens et les matériaux des Approvisionnements et Services et les locaux à bureau des Travaux publics, sont tangibles, mais sont livrés non pas au public mais aux autres ministères.

Certains services fournis au public par le gouvernement sont moins tangibles, comme l'efficacité<sup>1</sup>, on en mesure dans laquelle des objectifs appropriés à la section de l'organisation que l'on évalue sont atteints.

<sup>2</sup> Pour la définition des autres termes utilisés dans ce paragraphe et dans les suivants, veuillez consulter le glossaire à l'Appendice A.

Pour gérer leur organisation avec succès, les gestionnaires doivent disposer de certaines données de base au sujet de leurs opérations. Il en est ainsi à tous les niveaux de la direction et dans toutes les organisations, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. Ces informations, les gestionnaires en ont tout particulièrement besoin dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de planification, d'exécution et de contrôle du travail effectué par leur organisation.

Les gestionnaires de la Fonction publique auxquels cette brochure est destinée voudront disposer des renseignements qui leur permettront de répondre à des questions telles que :

- Comment le volume de travail effectué par leur organisation au cours de la période (année, trimestre, mois) qui vient de se terminer se compare-t-il au volume de travail effectué au cours de la période précédente ?
- Si il y a une différence, quelle en est la cause ?
- Quels biens et services spécifiques l'organisation a-t-elle produits ? Quel est le coût moyen par unité d'extrait produit pendant la période qui vient de se terminer ? Comment ces chiffres se comparent-ils à ceux des périodes précédentes ?
- Dans quelle mesure la qualité des biens et services produits varie-t-elle au cours de ces périodes ? Les clients de l'organisation (le public, les autres ministères ou les autres sections du même ministère) sont-ils satisfaits des biens et services fournis ? Comment est-on arrivé à cette conclusion ?
- Si le volume de travail que l'organisation doit effectuer changeait d'un certain pourcentage, combien de ressources en plus (ou en moins) seraient nécessaires pour effectuer le travail ?
- Les ressources pourraient-elles être utilisées de façon plus efficace si le niveau de service était réduit ? Comment un changement donné du niveau de service affecterait-il l'efficacité de l'organisation ?

• Quel pourcentage d'amélioration (le cas échéant) de l'efficacité de l'organisation prévoit-on pour la prochaine période ? Comment le progrès réel sera-t-il mesuré ?

• Dans quelle mesure le travail de l'organisation contribue-t-il à l'exécution du programme dont il est partie intégrante ?

Bien que ces questions ne soient pas **toutes** pertinentes dans **tous** les secteurs de la Fonction publique, **certaines** d'entre elles le sont sûrement. Le lecteur devrait déterminer dans quelle mesure il peut répondre à ces questions. S'il est en mesure de répondre à un plus grand nombre d'entre elles, il devrait également songer aux améliorations possibles.

Dans cette brochure, on décrit les concepts de la mesure de la performance. On montre comment les appliquer à la plupart des opérations des ministères de manière à ce que les gestionnaires puissent obtenir les réponses aux questions auxquelles ils font face dans leurs opérations journalières. Ce faisant, les gestionnaires peuvent améliorer la façon dont ils planifient et contrôlent leurs opérations.

Dans une publication de cette taille, il n'est pas possible de traiter de ce sujet de façon approfondie. On trouvera un exposé plus détaillé dans une publication antérieure du Conseil du Trésor intitulée **Mesure de la performance des opérations**, volumes 1 et 2. On trouvera des informations supplémentaires au sujet de la politique du Conseil du Trésor, circulaire n° 1976-25. D'autres sources de référence figurent à l'Appendice B.

Le gestionnaire de la Fonction publique doit relever un défi continu : trouver des moyens de répondre de façon efficace et efficiente aux besoins du public, notamment lorsque les ressources sont sévèrement restreintes. Il faut alors plus que jamais appliquer de façon intelligente les principes et les techniques de bonne gestion. Pour cela, il n'est pas nécessaire de mettre en place des systèmes administratifs complexes ou de recourir massivement à l'électronique. La détermination relativement simple des variations de la performance d'une organisation dans le temps peut servir de base à la réalisation d'améliorations sensibles de la performance.

Cette brochure expose brièvement les concepts sur lesquels repose la mesure de la performance et en illustre l'application au moyen d'exemples tirés de situations réelles dans les ministères. Les exemples montrent comment il a été possible de réduire le coût de la prestation de services essentiels du gouvernement.

L'une des responsabilités fondamentales des gestionnaires de la Fonction publique consiste à veiller à ce que les résultats pour lesquels ils sont responsables soient obtenus de la façon la plus efficiente possible. L'application des concepts décrits dans cette brochure aidera à assurer qu'il existe des moyens d'aider les gestionnaires à mesurer jusqu'à quel point ils s'acquittent de cette responsabilité.



Robert Andras

Les concepts qui sous-tendent la mesure de la performance

2.1 Pourquoi mesurer la performance?

2.2 Que signifie la performance dans la Fonction publique?

2.3 Comment mesure-t-on la performance?

L'application de la mesure de la performance aux opérations des ministères

3.1 Politique du Conseil du Trésor sur la mesure de la performance

3.2 Quelques commentaires sur l'application de la mesure de la performance des opérations dans les ministères

3.3 Exemples d'applications dans les ministères

Annexe A

Glossaire

Annexe B

Références




© Droits de la Couronne réservés  
N° de catalogue BT 35-3/1976  
ISBN 0-662-00304-7  
Centre d'édition du M.A.S.  
Edifice de l'imprimerie  
Hull (Québec)  
octobre 1976

# LA MESURE DE LA PERFORMANCE – GUIDE DU GESTIONNAIRE



# LA MESURE DE LA PERFORMANCE — GUIDE DU GESTIONNAIRE

 **Conseil  
du Trésor**  
**Treasury  
Board**